

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**A INSTITUIÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL E O DIREITO À  
INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**

**CURITIBA**

**2011**

**SANDRO NASSER SICUTO**

**A INSTITUIÇÃO DA RESERVA FLORESTAL LEGAL E O DIREITO À  
INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA**

**Trabalho apresentado para obtenção  
do título de Especialista em Direito  
Ambiental do Programa de Educação  
Continuada em Ciências Agrária,  
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Doutor Paulo de Tarso  
Lara Pires.**

**CURITIBA**

**2011**

**Dedico este trabalho a todos os proprietários rurais do Brasil que suportam estoicamente a nefasta intervenção estatal na propriedade privada, amesquinhando-a, e, apesar disso, não medem esforços para produzir os alimentos que nutrem nosso povo e o mundo.**

**Agradeço a minha amada esposa, Aparecida Scatambuli Sicuto e a meus filhos, Alana Gabi Sicuto, Guilherme Sêneca Sicuto e Marcelo Sólon Sicuto que me apóiam incondicionalmente em toda atividade ou empreendimento que me dedico na busca pela evolução profissional.**

**Agradeço ao Professor Doutor Paulo de Tarso Lara Pires da UFPR pelas inestimáveis e valiosas orientações.**

*A idéia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha o seu lar e os seus antepassados. Esses deuses podiam ser adorados apenas pela família, só a família protegiam; eram sua propriedade exclusiva. (...) a família, destarte, ficando, por dever ou por religião, agrupada ao redor de seu altar, fixa-se ao solo tanto como o próprio altar. A idéia de domicílio surge naturalmente. A família está vinculada ao altar e este, por sua vez, encontra-se fortemente ligado ao solo; estreita relação se estabeleceu, portanto, entre o solo e a família.*

(Fustel de Coulanges).

*Que coisa existe de mais sagrado que a morada de um homem? Lá está o altar; lá brilha o fogo sagrado; lá estão as coisas santas e a religião.*

(Ovídio).

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	<b>08</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>12</b>
1. INTRODUÇÃO	12
2. OBJETIVOS	13
2.1. Objetivo Geral	13
2.2. Objetivos Específicos	13
3. Justificativa	13
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>15</b>
1. A Ordem Jurídica Ambiental	15
1. 2. Os Princípios Gerais de Direito e os Princípios de Direito Ambiental	15
1.2.1. Os Princípios Gerais do Direito	17
1.2.2. Princípio da Supremacia do Interesse Público	18
1.2.2. Princípios de Direito Ambiental	19
1.3. O Código Florestal: Um histórico que perscruta a “mens legem”	22
1.4. Algumas Considerações sobre Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente	25
1.4.1. As Áreas de Preservação Permanente	26
1.4.2. A Reserva Florestal Legal	28
1.4.2.1. Percentuais da Reserva Legal	30
1.4.2.2. Vedação de Corte Raso	31
1.4.2.3. Redução do Percentual de Reserva Florestal Legal na Amazônia	31
1.4.2.4. Delimitação da Área de Reserva Legal	32
1.4.2.5. Averbação da Reserva Legal	36
2. Da propriedade privada e da intervenção estatal	37
2.1. História da Propriedade Privada e de sua Função Social	38
2.2. A Intervenção do Poder Público na Propriedade Privada	49
2.2.1. Do Conceito de Intervenção na Propriedade	49
2.2.2. Conceito de Limitação Administrativa	50
2.2.3. A Limitação Administrativa e Institutos Afins	52
2.2.4. A Reserva Florestal Legal e Limitação Administrativa	53

<b>3. Do Direito à Indenização diante da Limitação Administrativa</b>	<b>55</b>
<b>4. Da Indenização pela Interdição do Uso e pelo Esvaziamento Econômico da Propriedade Rural face à instituição da Reserva Florestal Legal</b>	<b>56</b>
<b>4.1. Do Conceito de Valor Econômico</b>	<b>56</b>
<b>4.2. A Desapropriação</b>	<b>58</b>
<b>4.3. A Desapropriação Indireta</b>	<b>59</b>
<b>4.4. Desapropriação Indireta e as Florestas em Propriedade Privada</b>	<b>61</b>
<b>4.5. Entendimento Atual Dominante no STJ sobre a Indenizabilidade da Reserva Florestal Legal</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>75</b>
<b>1. Metodologia</b>	<b>75</b>
<b>1.1. Tipo de Pesquisa (Método)</b>	<b>75</b>
<b>1.2. Universo da Pesquisa</b>	<b>75</b>
<b>1.3. Instrumentos (Material)</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>76</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>80</b>

## RESUMO

A intervenção estatal na propriedade privada é feita sob os auspícios da supremacia do interesse público em relação aos interesses privados, mas não afasta a responsabilidade de indenizar os proprietários afetados pela ação do Estado.

A Limitação Administrativa é uma dos vários instrumentos administrativos, uma das várias modalidades de intervenção estatal na esfera privada, e que é destinado a limitar, mas não restringir ao ponto de aniquilar, o direito de propriedade.

A Reserva Florestal Legal, instituída formalmente pela Lei 4.471/65 no regime militar, rebento, portanto, de um regime de exceção, é caracteristicamente uma forma de Limitação Administrativa: É imposta genericamente a todos os proprietários, todavia, não impede que os mesmos explorem economicamente a área sob intervenção, respeitados os limites e restrições impostos pela Lei.

Entretanto, a Reserva Florestal Legal, ao longo dos anos, se tornou um ônus insuportável para os proprietários rurais que são obrigados, além de sofrer com as limitações ao direito de propriedade, impedidos de explorar sua propriedade livremente, inclusive com a supressão vegetação existente na área, a preservar a floresta sem nenhuma forma de compensação financeira ou de qualquer espécie pelo Estado.

Eventual dano à Reserva Florestal Legal, mesmo aqueles decorrentes de caso fortuito ou força maior, implicará em responsabilização do proprietário rural, mesmo que não tenha concorrido para a ocorrência do dano ambiental. O proprietário rural é responsável objetivamente pelos danos ocorridos nessas áreas de proteção ambiental.

O percentual de Reserva Florestal Legal pode variar de 20% até inacreditáveis 80% da área da propriedade, dependendo da região em que está localizada e do tipo de vegetação (bioma) predominante. Nessas áreas, a Lei veda o corte raso da Floresta para o uso alternativo do solo, mas permite a exploração sustentável da floresta, como o Manejo Florestal.



Todavia, comumente o que se observa é que as florestas não são ricas em madeiras economicamente aproveitáveis.

Assim, o proprietário rural fica impedido de utilizar economicamente a área de Reserva Floresta Legal de sua propriedade de tal forma que fica caracterizada uma forma de Desapropriação Indireta reclamando indenização justa e em dinheiro à cargo do Poder Público.

A Reserva Florestal Legal é uma intervenção na propriedade privada e quando sua instituição interdita a utilização econômica da propriedade, caracteriza desapropriação indireta e clama por indenização devida ao proprietário, como vem seguidamente decidindo os Tribunais Pátrios.

## **ABSTRACT**

State intervention in private property is done under the auspices of the supremacy of public interest over private interests, but does not remove the responsibility to compensate landowners affected by state action.

The Administration is a limitation of the various administrative instruments, one of several forms of state intervention in the private sphere, which is intended to limit, but not restricted to the point of annihilation, the right of ownership.

The Legal Forest Reserve, formally established by Law 4.471/65 the military regime, shoot, therefore, a regime, is typically a form of Administrative Limitation: It is generally imposed on all owners, however, does not prevent them explore economic intervention in the area, limits and restrictions imposed by law.

However, the Legal Forest Reserve, over the years has become an unbearable burden for farmers who are forced, and they suffer the limitations on property rights, unable to freely explore their property, including removing the existing vegetation area, to preserve the forest without any form of compensation or of any kind by the state.

Possible damage to Legal Forest Reserve, even those arising from unforeseeable circumstances or force majeure, will result in the landowner liability, even though it has contributed to the occurrence of environmental damage. The landowner is responsible for damages occurred objectively in these protected areas.

The percentage of Legal Forest Reserve can vary from 20% up to incredible 80% of the property, depending on the region you are located and the type of vegetation (biomes) predominant. In these areas, the Act prohibits clearcutting the forest for the alternative use of land, but allows the sustainable exploitation of forests, as forest management.

However, what is commonly observed is that the forests are rich in woods economically profitable.

Thus, the landowner is barred from using the area cost of Legal Forest Reserve your property so that is characterized a form of indirect expropriation demanding fair compensation and the cash position of the government.

The Forest Reserve is a legal intervention in private property and when your institution prohibits the economic use of property, featuring indirect expropriation and claims for compensation due the owner, then how come the courts deciding ancestors.

## CAPITULO I

### 1. Introdução

A imperiosa necessidade de proteger o meio ambiente, natural e artificial, diante da ação transformadora do homem, e garantir o direito a todos a um meio ambiente salubre e equilibrado, como estabelece a Constituição Federal, levou o Poder Público a, lançando mão das Limitações Administrativas, criar as Reservas Florestais Legais, com o advento do Código Florestal (Lei n. 4.771/65).

Segundo Hely Lopes Meirelles:

Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública. Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da administração, e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer).<sup>1</sup>

A Reserva Florestal Legal, instituída pelo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), com nova redação dada pela Lei 7.803/89, e modificado sucessivamente por várias Medidas Provisórias, em sua enésima reedição, das quais a mais atual é a MP 2166/67, de 24 de agosto de 2001, é uma modalidade de Limitação Administrativa que restringe a plena e desembaraçada utilização da propriedade por seu proprietário ou possuidor a qualquer título.

Todavia, os efeitos limitadores da Reserva Florestal Legal vão mais longe e, na prática, interdita o uso da propriedade, situação esta que configura verdadeiro confisco e ofende gravemente o direito de propriedade.

Na verdade, não se pode tomar por Limitação Administrativa a proibição de desmatamento e uso da floresta que recobre a propriedade, vedação esta gerada pela instituição da Reserva Florestal Legal (Lei 4.771/65), mas de verdadeira e indisfarçável interdição do uso de propriedade, que clama por indenização prévia, justa e em dinheiro como compensação pela perda total do direito de uso da propriedade e desaparecimento de seu valor econômico. Neste sentido é o entendimento dominante na Corte Suprema.

A instituição da Reserva Florestal Legal pelo Código Florestal implicou, na verdade, em uma Restrição Administrativa e, como consequência, no entendimento do saudoso Ministro Orosimbo Nonato, conduz a uma espécie de

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Tombamento e Indenização. São Paulo: RT, 2000, p. 15/18.

Desapropriação Indireta, que gera o direito a indenização reconhecida pelos Tribunais.

Contudo, este entendimento não é aceito unanimemente pelos melhores doutrinadores. Existe um evidente divórcio entre a doutrina e jurisprudência em relação a esta questão. Os juristas, preocupados com a pureza doutrinária e apegados à fixidez etimológica, não aceitam a utilização imprópria dos termos jurídicos (no caso, a Limitação Administrativa) para justificar a indenização; da outra banda, os juízes, mais pragmáticos, preocupados com a dimensão econômica da contenda, procuram estabelecer uma indenização para compensar a perda econômica e restabelecer o “*status quo ante*” dos prejudicados.

O presente estudo tem o escopo de expor as divergências das duas vertentes que se digladiam e demonstrar, seguindo a orientação dominante nos Tribunais, que os proprietários rurais têm direito a serem indenizados pelo Estado em face da instituição da Reserva Florestal Legal diante da inequívoca ocorrência de uma espécie de Desapropriação Indireta.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo Geral**

O trabalho tem como objetivo demonstrar que a Reserva Florestal Legal não é simplesmente uma forma de Limitação Administrativa, como defendida por vários administrativistas, mas de inequívoca Restrição Administrativa que gera a interdição do uso econômico da propriedade privada, de tal forma que caracteriza uma Desapropriação Indireta pelo Estado.

### **2.2. Objetivos Específicos**

O trabalho se ocupará em diferenciar, em um primeiro momento, a Limitação Administrativa de seus congêneres Servidão Administrativa e Restrição Administrativa, tratando dos diferentes graus de intervenção na propriedade privada.

Em um segundo estágio, será necessário resgatar historicamente o objetivo da criação da Reserva Florestal Legal e demonstrar sua evolução ao

longo dos anos até se tornar uma afronta ao direito de propriedade que, p. ex., torna indisponível para a livre exploração econômica 80% da propriedade rural na região Amazônica, sem nenhuma forma de compensação para o proprietário rural.

O passo seguinte é revisitar os conceitos doutrinários de Reserva Florestal Legal e seu enquadramento como Limitação Administrativa e o entendimento pretoriano sobre o tema, repercutindo as diferenças.

Em seguida, o trabalho deverá definir a Desapropriação Indireta e a responsabilidade do Estado frente a intervenção na propriedade privada.

Finalmente, demonstrar que a Reserva Florestal Legal é uma forma de desapropriação indireta, porque causa a interdição do uso econômico e a desvalorização da propriedade rural, ensejando o direito de reparação ao proprietário rural.

## CAPÍTULO II

### 1. A Ordem Jurídica Ambiental

Qualquer análise moderna da proteção ambiental no Brasil sempre há de começar pela Constituição Federal de 1988 que, em vários dispositivos, pela primeira vez em sede constitucional, cuidou da matéria.

Mas, antes mesmo de 1988, o meio ambiente, tanto na sua concepção genérica (o meio ambiente em si mesmo considerado), como, mais especificamente, quanto aos seus componentes e elementos, já recebia largo tratamento infraconstitucional.

Naquela perspectiva, ressalta-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981); nesta, são de todos conhecidos o Código Florestal (1965) e a Lei de Proteção à Fauna (1967), para citar apenas dois exemplos.

Antes, contudo, de falar sobre a ordem jurídica e seus estatutos e institutos, particularmente da Reserva Florestal Legal, importante traçar algumas considerações sobre a ordem principiológica que é subjacente a ordem jurídica propriamente dita.

#### 1.2. Os Princípios Gerais de Direito e os Princípios de Direito Ambiental

O estudo dos princípios jurídicos é um velho tema da Filosofia e da Teoria do Direito. Compreender corretamente como eles são aplicados, em especial pelos tribunais, não é importante apenas do ponto de vista técnico do operador jurídico, como também para lançar luzes sobre o fundamento ético do direito moderno.

Os juristas empregam o termo “**princípio**” em três planos ou dimensões de alcance diferente.

No primeiro plano, princípios seriam “**supernormas**”, ou seja, normas (gerais ou generalíssimas) que exprimem valores e que por isso, são pontos de referências, modelos, para regras que as desdobram.

No segundo, seriam “**standards**” que se imporiam para o estabelecimento de normas específicas, ou seja, as disposições que preordenariam o conteúdo da regra legal.

No último plano, seriam generalizações, obtidas por indução a partir das normas vigentes sobre determinada ou determinadas matérias.

Observa-se que, nas duas primeiras dimensões ou planos, o termo “**princípios**” tem uma conotação prescritiva; no derradeiro, a conotação é descritiva, tratando de mera abstração por indução.

Entretanto, em que pese o vocábulo *princípio* ter como uma de suas características essa indeterminação conceitual e dimensional, o certo é que, atualmente, os princípios jurídicos, sob qualquer prisma que lhe seja atribuído o enfoque, ganharam relevância jurídica. Deixaram de desempenhar os princípios um papel secundário, para passar a cumprir o papel de protagonistas do ordenamento, ganhando, nessa medida, o reconhecimento de seu caráter de norma jurídica potencializada e predominante.

Não por acaso, Bonavides, citando Ronald Dworkin, que é certamente um dos mais expoentes tratadistas do tema, observa que, “*tanto uma constelação de princípios quanto uma regra positivamente estabelecida podem impor uma obrigação legal*”.<sup>2</sup>

Estas também são as lições do administrativista Celso A. B. de Mello, *verbis*:

(...) violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais (...)<sup>3</sup>

Para Bonavides, citando Crisafuli, princípio não mais é que:

(...) toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém.<sup>4</sup>

Das pequenas linhas acima expostas já se pode retirar a conclusão de que, hodiernamente, a doutrina jurídica vem reconhecendo nos princípios jurídicos o caráter conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica.

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 6ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 238.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1980, p. 230.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 230.



Os princípios, concluindo, possuem positividade e vinculatividade, o que lhes confere a qualidade de normas que obrigam e possuem eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados, bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, tais como as regras, ou mesmo os princípios derivados de princípios mais abstratos.

### 1.2.1. Os Princípios Gerais do Direito

Carlos Maximiliano, em sua clássica obra **Hermenêutica e aplicação do direito**, no capítulo referente aos **princípios gerais de direito**, inaugura-o com as seguintes palavras:

Todo conjunto harmônico de regras positivas é apenas o resumo, a síntese, o *substratum* de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores. Constituem estes as *diretivas* idéias do hermeneuta, os pressupostos científicos da ordem jurídica.<sup>5</sup>

Bobbio faz uma clara análise dos princípios gerais do Direito, inserindo-os no amplo conceito de normas dizendo que:

Os princípios gerais são apenas, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios gerais são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo que servem as normas. E por que não deveriam ser normas?<sup>6</sup>

Os princípios gerais de direito são os cânones que não foram ditados, explicitamente, pelo elaborador da norma, mas que estão contidos de forma imanente no ordenamento jurídico. Os princípios gerais de direito não são encontrados fora do ordenamento jurídico, porém descobertos no seu interior.

---

<sup>5</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pág. 241.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 7. ed. Brasília: Unb, 1996. p. 159.

Os princípios gerais de direito não são preceitos de ordem ética, política, sociológica ou técnica, mas elementos intrínsecos do direito. São normas jurídicas de valor genérico que orientam a compreensão do sistema jurídico, em sua aplicação e integração, podendo estar positivados ou não.

O Direito Constitucional ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (art. 225, caput, do CF) está lastreado no princípio geral da sacralidade e intangibilidade da vida humana, um princípio não inscrito nos estatutos, mas pré-existente como fonte universal do Direito.

Outro exemplo relevante de princípio geral de direito é o **Princípio da Supremacia do Interesse Público em Relação ao Interesse Privado**, importante também para a evolução do presente trabalho, considerando que a questão da intervenção crescente do Estado na propriedade privada é realizada sob os auspícios da prevaência do interesse público sobre o privado e, conquanto, merece uma abordagem mais cuidadosa.

### 1.2.2. Princípio da Supremacia do Interesse Público

A maioria dos doutrinadores não relaciona entre os princípios de direito ambiental o **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado**, talvez porque, à exemplo do professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>7</sup>, o tomam como um princípio geral de direito, portanto, inerente a qualquer sociedade juridicamente organizada, sendo condição de sua existência.

A supremacia do interesse público sobre o particular se percebe nos princípios constitucionais da função social da propriedade, da defesa do consumidor e do meio ambiente, entre outros tantos.

A legislação infraconstitucional também é farta em exemplos de supremacia do interesse público. São exemplos a requisição administrativa, o tombamento e o poder de polícia.

O princípio da Supremacia do Interesse Público é de particular interesse para o desenvolvimento do presente trabalho justamente porque a intervenção do

---

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17<sup>o</sup> ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2005.

Estado na propriedade privada é realizada sob os auspícios da primazia do interesse público.

O interesse na proteção do meio ambiente, dessa forma, por ser de natureza pública, deve prevalecer sempre sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos. Até porque já se reconhece hoje em dia que a preservação do meio ambiente se tornou condição essencial para a própria existência da vida em sociedade e, conseqüentemente, para a manutenção e o exercício pleno dos direitos individuais dos particulares.

Contudo, a prevalência do interesse público sobre o privado, como princípio norteador da ação estatal na proteção do meio ambiente, não isenta o Estado da obrigação de indenizar o proprietário que sofre a interdição econômica de sua propriedade rural com a instituição de limitações administrativa.

### 1.2.2. Princípios de Direito Ambiental

No âmbito do Direito Ambiental os princípios também desempenham as mesmas funções dos princípios gerais do direito de interpretação das normas legais, de integração e harmonização do sistema jurídico e de aplicação ao caso concreto.

É preciso destacar também que a afirmação dos princípios do Direito Ambiental desempenhou um papel fundamental no reconhecimento desse Direito enquanto ramo autônomo da Ciência Jurídica.

Nesse diapasão, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin aponta as quatro principais funções dos princípios do Direito Ambiental no que diz respeito a sua compreensão e aplicação:

- a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;
- b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;
- c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;
- d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental.** in Revista de Direito ambiental, ano 1, n. 2, abr./jun. 1996. p. 52.

Um aspecto que ressalta a importância dos princípios no Direito Ambiental, em comparação com os demais ramos da Ciência Jurídica, é o fenômeno da proliferação legislativa explosiva nessa área, um verdadeiro furor legisferante.

Paulo de Bessa Antunes explica que, não faz muito tempo, apenas o Código Florestal tratava da proteção à flora, enquanto que atualmente essa lei é apenas um dos inúmeros elementos de proteção à flora já que coexiste a Convenção de Diversidade Biológica, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e uma série de normas objetivando a proteção específica de um bioma ou de uma espécie de flora.

Em função da competência legislativa concorrente entre os diversos entes federativos, é possível encontrar além das leis e decretos federais e convenções e tratados internacionais, uma série de leis e decretos estaduais, distritais e municipais.

É também imensa a proliferação de resoluções ou deliberações editadas pelos conselhos de meio ambiente, seja nos âmbitos federal, estadual ou distrital e municipal, e de portarias elaboradas pelos órgãos administrativos de meio ambiente.

Não raras vezes, tais normas são elaboradas por técnicos ambientais ou até por representantes de associações de classe ou de movimentos sociais que adotam uma redação confusa ou obscura sob o ponto de vista da técnica legislativa.

Por conta disso, os conflitos normativos são muito comuns nessa área e deverão ser resolvidos por meio da aplicação dos princípios do Direito Ambiental.

Por outro lado, os princípios jurídicos desempenham papel fundamental como fonte do direito naquelas situações em que não existe regulamento ou legislação específica aplicável ao caso.

A evolução da sociedade e o aparecimento de novas tecnologias fazem com que, a cada dia, surjam novas situações capazes de interferir na qualidade do meio ambiente e que por isso não podem deixar de ser reguladas pelo Direito Ambiental.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes<sup>9</sup>, são de dois tipos os princípios do Direito Ambiental: os explícitos e os implícitos.

Os primeiros são aqueles que se encontram positivados nos textos legais e na Constituição Federal, e os segundos são aqueles depreendidos do ordenamento jurídico constitucional.

É claro que tanto os princípios explícitos quanto os implícitos encontram aplicabilidade no sistema jurídico brasileiro, pois os princípios não precisam estar escritos para serem dotados de positividade.

Entretanto, como destaca com razão Paulo de Bessa Antunes<sup>10</sup>, não existe consenso sobre os princípios do Direito Ambiental e são enormes as divergências doutrinárias sobre o conteúdo de cada um deles.

Assim, no entendimento de Celso Antônio Pachêco Fiorillo<sup>11</sup> os princípios do Direito Ambiental são os seguintes: desenvolvimento sustentável, poluidor pagador, prevenção, participação (de acordo com o autor, a informação e a educação ambiental fazem parte deste princípio) e ubiquidade.

Luís Paulo Sirvinskas<sup>12</sup> enumera os seguintes princípios do Direito Ambiental: direito humano, desenvolvimento sustentável, democrático, prevenção (precaução ou cautela), equilíbrio, limite, poluidor-pagador e responsabilidade social.

Edis Milaré<sup>13</sup> elenca como princípios do Direito Ambiental: meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, natureza pública da proteção ambiental, controle de poluidor pelo Poder Público, consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, participação comunitária, poluidor-pagador, prevenção, função social da propriedade, desenvolvimento sustentável e cooperação entre os povos.

---

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16.

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16.

<sup>11</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 23/42.

<sup>12</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 34/38.

<sup>13</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 136/152.

Paulo Affonso Leme Machado<sup>14</sup> classifica os seguintes princípios do Direito Ambiental: acesso equitativo aos recursos naturais, usuário-pagador e poluidor-pagador, precaução, prevenção, reparação, informação e participação.

Segundo Paulo de Bessa Antunes<sup>15</sup>, os princípios do Direito Ambiental são: direito humano fundamental, desenvolvimento, democrático, precaução, prevenção, equilíbrio, limite, responsabilidade, poluidor-pagador.

### 1.3. O Código Florestal: Um histórico que perscruta a “mens legem”

A legislação florestal brasileira tem suas raízes firmemente plantadas em legislação do Brasil Colônia, mas a Lei Ambiental que antecedeu de perto a lei em vigor é o Código Florestal de 1934 (Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934).

Desde a edição e publicação do primeiro Código Florestal Brasileiro (Decreto 23.793 de 23/01/1934), momento inaugural em que o Estado brasileiro instituiu as bases legais daquilo que é atualmente considerada unanimemente como uma das mais modernas leis ambientais do mundo, transcorreram mais de sete décadas, período em que o Código Ambiental foi se tornando progressivamente um instrumento de opressão do produtor rural, de relativização do direito de propriedade e um obstáculo ao desenvolvimento do país.

Originalmente, foi Getúlio Vargas que impôs o Código Florestal, ratificando os trabalhos de uma comissão parlamentar criada em 1920, relatada por Luciano Pereira da Silva, que deu contornos legais às ideias de um botânico suíço chamado Albert Löefgren, o mesmo que hoje dá nome ao Horto Florestal de São Paulo. Löefgren foi o primeiro a concluir que, em função da incompetência funcional e incapacidade financeira do Estado em controlar a passagem de terras do poder público ao domínio privado, a única maneira de proteger florestas era obrigar os proprietários rurais a manter intocada parte de suas áreas.

O botânico suíço imaginou um mundo onde cada propriedade privada tivesse um pequeno bosque em seus limites!

---

<sup>14</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 43/78.

<sup>15</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16/37.

Como se sabe o que seria um pequeno bosque na proposta original, no decorrer dos anos, se tornou uma limitação ao direito de propriedade e degenerando em interdição de uso econômico da propriedade pelo seu detentor.

O relatório da comissão, recepcionado depois pelo Governo de Getúlio Vargas, permaneceu paralisado nos escaninhos burocráticos nos agonizantes estertores da República Velha, enquanto as oligarquias rurais e o liberalismo dominaram os cenários político e econômico.

Com a crise de 1929 e com o advento da revolução de 1930, que levou o Getúlio Vargas ao poder, perderam espaço e força as oligarquias rurais e o liberalismo foi suplantado por uma ideologia nacionalista e estatizante.

E foi assim, no bojo das reformas nacional-estatizantes e do dirigismo econômico da era Vargas, que o Código Florestal (Decreto 23.793/34) foi elaborado, juntamente com um Código de Águas e um Código de Minas, tornando assim, com uma cajadada só, não-privadas todas as fontes de minério e de energia que se podiam vislumbrar à época.

Importante destacar que as florestas na época eram de interesse estratégico porque forneciam carvão e lenha, base da matriz energética brasileira. Contudo, ao longo dos anos 30 do século passado desenvolveram-se alternativas energéticas mais eficientes e econômica ao carvão e à lenha.

Exatamente nesse momento histórico, as primeiras hidrelétricas e as primeiras empresas de transmissão de energia entram em operação. De repente, as leis florestais, logo após à promulgação, por um regime não democrático e imposta por medida de exceção, caíram no ostracismo.

Nos anos 60, quase três décadas após sua instituição, durante o governo Jânio Quadros, foi criada uma comissão para reformar o Código Florestal. Sua coordenação foi entregue ao jurista e escritor Osny Duarte Pereira e elaborou um novo projeto de lei que, assim como o primeiro, permaneceu perdido nos labirintos da burocracia estatal.

Em 1964, novamente sob um regime de exceção, o projeto de lei foi descoberto e desengavetado. Sob o lema de **“integrar para não entregar a Amazônia”**, o general Castelo Branco assinou o Novo Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65), pela primeira vez instituindo oficial e nominalmente a Reserva Legal, a Área de Preservação Permanente, entre outros institutos que mitigaram ainda mais o livre exercício de propriedade.

Assim, o plano era implantar projetos de colonização e vender áreas de terra aos colonos, mas entregar o dobro da área vendida, obrigando o proprietário a manter intacta a área recebida à maior. Todavia, isto nunca foi escrito e não consta do texto legal, para desgosto dos produtores rurais no Brasil todo e principalmente na Amazônia que, evidentemente, se sentem traídos pelo Governo.

Certamente, Getúlio Vargas e Castelo Branco, apesar de primeiramente terem elaborado Leis Ambientais, não eram ambientalistas preocupados com o meio ambiente e o bosque de Löefgren apenas um subterfúgio para ampliar e aprofundar a intervenção estatal na propriedade privada. É mais razoável imaginar que Vargas pretendia estatizar as fontes de energia disponíveis e, por sua vez, Castelo objetivou concretizar eficientemente a ocupação da Amazônia. Embora as equipes técnicas que prepararam os dois projetos de Código Florestal tivessem de fato anseios conservacionistas, esses nunca foram os motivadores políticos da institucionalização da lei.

Em 1995, logo após a Eco 92, quando o Código Florestal já era sexagenário, o Brasil se metamorfoseou, de repente, em vilão ambiental mundial em razão do desmatamento na Amazônia.

Diante de pressão internacional, em 1996 o presidente Fernando Henrique Cardoso, novamente escolhendo a via menos democrática, alterou o Código Florestal com a edição e publicação da Medida Provisória 2.166/2001, que foi reeditada 67 vezes, tornando ainda mais dura e deletéria a Legislação Ambiental.

Na versão atual do Código Florestal (Lei n. 4.771/65), com as alterações dadas por legislação esparsa, as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Duas conclusões podem ser *a priori* retiradas do dispositivo em questão. Primeiro, o Código, embora denominado “*floresta*”, tem um campo de aplicação muito mais amplo do que sua denominação indica, já que se aplica às florestas e também às “*demais formas de vegetação*”.



Em outras palavras, protegidos pelas limitações instituídas pela lei estão não só os complexos arbóreos, mas igualmente qualquer forma de vegetação nativa (a restinga ou cerrado baixo, a vegetação de campos, entre outros).

Segundo, o legislador ordinário, antecipando-se ao constituinte de 1988, afirma ser as florestas e demais formas de vegetação bens de interesse comum a todos os habitantes do País, expressão que já constatava do Código Florestal de 1934 e que, na abalizada opinião de Osni Duarte Pereira, representa a intenção do legislador em conciliar as necessidades de intervenção com o resguardo do domínio privado<sup>16</sup>.

Ou seja, o proprietário, mesmo nos limites estritos de seu imóvel, não tem total e absoluta disposição da flora, só podendo utilizá-la na forma e com os limites estabelecidos pelo legislador.

Sem serem proprietários, todos os habitantes do País têm um interesse legítimo no destino das florestas nacionais, privadas ou públicas.

Mais adiante, o estatuto florestal dispõe que as ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade.

Assim, o proprietário que faz uso de suas florestas contrariando a legislação em vigor encontra-se em posição de ilicitude permanente, sujeitando-se a sancionamento administrativo, civil e penal próprio.

#### **1.4. Algumas Considerações sobre Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente.**

O Código Florestal estabelece o regime nacional de utilização sustentável dos solos com cobertura florestal e tornou as florestas como bens de interesse comum a todos os habitantes do País (art. 1º, caput, do Código Florestal).

Também, anteriormente foi dito que a lei traz dois instrumentos principais de salvaguarda ambiental, que, na sua fundamentação ecológica e jurídica (constitucional e infraconstitucional), não se confundem. Tratam-se das Áreas de Preservação Permanentes e as Reservas Florestais Legais.

---

<sup>16</sup> PEREIRA, Osni Duarte. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, p. 151.

A propriedade florestal, tal como definida por nosso ordenamento jurídico, possui três limitações principais que são: a) as Áreas de Preservação Permanente; b) as Reservas Legais; c) corte somente com autorização do Poder Público.<sup>17</sup>

É bom lembrar que o Código Florestal de 1934 já estabelecia áreas especialmente protegidas, ao classificar as florestas em quatro categorias principais: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento.

As atuais áreas de Preservação Permanentes (APP's) inserir-se-iam, em larga medida, na modalidade de florestas protetoras (Decreto n. 23.793/34, arts. 3º e 4º), exatamente o que ainda, ontologicamente, são, já que têm por objetivo proteger o solo e regime hídrico do imóvel, no interesse direto do próprio proprietário.

#### 1.4.1. As Áreas de Preservação Permanente

O primeiro desses institutos é a Área de Preservação Permanente (APP) que, como sua própria denominação revela, é área de “*preservação*” e não de “*conservação*”, porquanto não permite exploração econômica direta (atividade extrativa e atividade agro-pastoril), mesmo que com manejo.

As florestas de preservação permanente não podem ser manejadas de forma a sofrerem cortes rasos, pois deixariam de cumprir sua missão específica. Não diria que essas florestas deixam de ter finalidade econômica, pois que melhor investimento do que através dessas florestas assegurar-se o bem-estar psíquico, moral, espiritual e físico das populações? Além disso, conservando-se os espécimes da fauna em seu habitat, pode-se mensurar e quantificar economicamente a existência das florestas de preservação permanente.<sup>18</sup>

Todavia, no tocante a sua supressão, parcial ou integral, a própria Lei Florestal dispõe de forma diferente, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

As florestas do art. 3º do Código Florestal, que foram criadas pelo Executivo, podem por ele ser suprimidas parcial ou totalmente, desde que ‘seja necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social’ (§1º). O controle da finalidade da supressão parcial ou total da floresta de preservação permanente do art. 3º poderá ser feito pelo Poder Judiciário, evitando-se o desvio de poder.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 6ª edição, 2002, p. 390.

<sup>18</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 9ª edição, 2001, p. 702.

<sup>19</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 703.

Área de preservação permanente, segundo o texto legal, é:

(...) a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.<sup>20</sup>

As Áreas de Preservação Permanente podem ser classificadas em duas modalidades:

(1ª) **Áreas de Preservação Permanente Legais** - chamadas como tal porque sua delimitação ocorre no próprio Código Florestal. Estão previstas no art. 2º, do Código Florestal, incluindo, entre outras, a mata ciliar, o topo de morros, as restingas, os terrenos em altitude superior a 1.800m;

(2ª) **Áreas de Preservação Permanente Administrativas** - assim denominadas porque sua concreção final depende da expedição de ato administrativo da autoridade ambiental competente. Têm assento no art. 3º, do Código Florestal, e visam, entre outras hipóteses, evitar a erosão das terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias.

A Alteração legislativa de 1989 equiparou as áreas de preservação permanente, previstas no art. 2º, do Código Florestal, às reservas ou estações ecológicas<sup>21</sup>.

Nos termos da Lei n. 6.902/81, a União, os Estados e os Municípios só poderão instituir Estações Ecológicas em terras de seus domínios.

Diversamente, as Reservas Ecológicas podem ser tanto oficiais como privadas, conforme sua titularidade originária. Logo, a Lei n. 6.938/81, ao transformar as Áreas de Preservação Legal do art. 2º, do Código Florestal em reservas ou estações ecológicas, ocupou-se em diferenciá-las da seguinte forma: será estação ecológica se estiver estabelecida em área de domínio público; ao revés, estaremos diante de reserva ecológica, quando estiver estabelecida em terreno particular.

Nas Estações Ecológicas, a titularidade do domínio pertence, de forma obrigatória, ao ente estatal; se, no momento da instituição, estiver em mãos privadas, a área necessariamente precisa ser desapropriada.

---

<sup>20</sup> Cf. MP 1.956-57 de 14.12.2000, art. 1º (nova red. ao art. 1º do Cód. Flor., II do parágrafo 2º).

<sup>21</sup> Cf. art. 18, caput, da Lei n. 6.938/81, com a redação trazida pela Lei n. 7.804/89.

Em situação diversa, as Reservas Ecológicas aceitam que o *dominus* continue sendo o particular, mantido com ele o poder de exclusão, disposição e transmissão, mas a área submete-se a controle ambiental do órgão federal (IBAMA, art. 18 da Lei n. 6.938/81).

As florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal devem ser entendidas como limitações administrativas, que mais adiante neste trabalho serão devidamente estudadas, e, quando sua instituição cause prejuízo e empobrecimento ao proprietário da área, o Estado deve indenizar o dano.

O Código Florestal previu no §1º do art. 18 que haverá indenização quando as áreas necessárias para a implantação da floresta de preservação permanente para seu reflorestamento estiverem sendo utilizadas para culturas. Parece-me, diante do que já foi explanado, que não só nesse caso mas – pelo fato da impossibilidade de exploração da florestas - nos casos do art. 3º do Código Florestal, o Poder Público que institui a floresta é obrigado a indenizar.<sup>22</sup>

Neste ponto de sua obra, o insigne tratadista do Direito Ambiental sugere que o Poder Público, ao invés de intervir atabalhoadamente na propriedade privada, institua as áreas de preservação permanente em terras pertencente ao Estado, evitando o ônus para o erário. *“Além disso, o Poder Público poderá utilizar as terras devolutas para a criação das florestas de preservação permanente, política essa que não exigirá enormes investimentos financeiros.”*<sup>23</sup>

Convém recordar, que existem as Áreas de preservação permanente, estabelecida por estatutos federais e estaduais, que não depende de instituição do Poder Público, quais são: Matas ciliares, nascentes de rios; margens de curso d’água, encostas de morro, dunas, estuário, restingas, cavernas, paisagens notáveis e áreas de reprodução de espécies.

#### 1.4.2. A Reserva Florestal Legal

Ao lado das Áreas de Preservação Permanentes, o Código Florestal prevê uma segunda modalidade de regulação das áreas vegetadas, a Reserva Florestal Legal (arts. 16 e 44) que encontra, de um lado, como fundamento constitucional, a função sócio-ambiental da propriedade, e do outro, como motor subjetivo preponderante, as gerações futuras; no plano ecológico (sua razão

<sup>22</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 707.

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 707.

material), justifica-se pela proteção da biodiversidade, que, a toda evidência, não está assegurada com as Áreas de Preservação Permanentes, diante de sua configuração geográfica irregular e descontínua.

A equiparação do art. 18, caput, da Lei n. 6.938/81, acima mencionada, por fazer referência apenas às áreas descritas no art. 2º do Código Florestal, não vale para a Reserva Legal, que não retira sua previsão desse dispositivo. Por isso mesmo, é impróprio confundir “reserva ou estação ecológica” com “reserva legal”.

A distinção não é só legal. A Reserva Legal é sempre territorialmente limitada, normalmente fixada em 20% (Sul, Leste Meridional, e parte sul do Centro-Oeste brasileiro) e 50 ou 80% (Região Norte e parte do Centro-Oeste, conforme a fitofisionomia da área) do imóvel, privado ou público.

A reserva florestal legal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que as florestas e demais formas de vegetação permanente, estas previstas na Lei 4.771/65.

Mas, em relação a estas, a reserva florestal legal apresenta os seguintes sinais distintivos: A reserva florestal legal não se confunde com as áreas de preservação permanente, já que a primeira só incide sobre o domínio privado, enquanto que as APP's, o domínio privado e público.

Já a reserva florestal legal se distingue dos Parques Nacionais Estaduais e Municipais, das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, e as Reservas Biológicas por estas incidirem apenas sobre áreas de domínio público.

O estudioso do Direito Ambiental Paulo Affonso Leme Machado enumera as características da Reserva Florestal Legal, como sendo a sua inalterabilidade de destinação (Lei 7.803/89); a sua vedação de corte raso e limitação de uso; e a gratuidade da sua constituição.

Para Paulo Affonso Leme Machado:

Toda utilização que não implique em corte raso da vegetação e que respeite outras condições legais existente está permitida. Parece-nos admissível a coexistência da Reserva Florestal Legal com a Reserva Extrativista.<sup>24</sup>

E conclui dizendo que a instituição da Reserva Florestal Legal não gera a obrigação de *“de indenização ao proprietário por parte do Poder Público”* por conta da sua generalidade.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 718.

<sup>25</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 718.

Todavia, é em relação a alegada gratuidade da constituição da Reserva Florestal Legal e da interdição da propriedade para qualquer atividade econômica é que os Tribunais tem decidido no sentido contrário das lições de doutrinadores como Paulo Affonso Leme Machado.

É indisfarçável a estratégia do Poder Público de adotar uma política ambiental que implique no menor custo financeiro para o Estado e cumule os proprietários rurais com ônus, como bem reconhece Paulo Affonso Leme Machado dizendo que o Poder Público *“optou por uma política ambiental em que não haveria necessidade de investimento de dinheiro público para expropriar.”*<sup>26</sup>

#### 1.4.2.1. Percentuais da Reserva Legal

Difere o percentual da reserva legal dependendo da região do país em que o imóvel encontra-se situado, bem como pelo tipo de cobertura florestal indicado. O art. 16, da Lei 4.771/65, estatui:

As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do parágrafo 7º, deste artigo;

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

Algumas vozes levantaram-se contra o percentual da reserva legal na Amazônia, sustentando ser exagerada a restrição de 80% imposta a cada imóvel rural, o que vem engessando economicamente a região pelas dificuldades e elevados custos de investimentos. A utilização de apenas 20% de cada propriedade rural obriga muitas vezes o empreendedor a compensar a reserva legal degradada para atingir o percentual exigido com a aquisição de outras áreas.

---

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 717.

Esta é uma faculdade legal, porém, a área a ser adquirida e complementada a título de reserva legal deve ser equivalente em importância ecológica e extensão, bem como pertencer ao mesmo ecossistema e situar-se na mesma micro-bacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento (art. 44, III, da Lei 4.771/65 com a nova redação dada pela MP 2.166/01-67).

#### 1.4.2.2. Vedação de Corte Raso

Na área de reserva legal é proibido o corte raso da cobertura arbórea.

Paulo Affonso Leme Machado, com apoio na Portaria P/1986 – IBDF, define corte raso como um *"tipo de corte em que é feita a derrubada de todas as árvores, de parte ou de todo um povoamento florestal, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea."*<sup>27</sup>

A proibição de suprimir a vegetação da reserva legal, além de restar disciplinada pelo art. 16, parágrafo 2º., do Código Florestal, encontra-se prevista no Decreto 6.514/2008, que define as infrações administrativas.

No que concerne a matéria sob exame, os art. 51 e 53 do citado Decreto dizem mais de perto, sobretudo o art. 51, prova mais que suficiente da proibição de supressão vegetal, com seguinte e reveladora redação:

Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida: (Redação dada pelo Decreto n. 6.686 de 2008).  
Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

[...]

Art. 53. Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de reserva legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida:  
Multa de R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estéreo, quilo, mdc ou metro cúbico.  
Parágrafo único. Incide nas mesmas penas quem deixa de cumprir a reposição florestal obrigatória.

#### 1.4.2.3. Redução do Percentual de Reserva Florestal Legal na Amazônia

<sup>27</sup> MACHADO, Affonso Leme. Op. Cit. p. 707.

Embora o corte raso da floresta em área de reserva florestal legal esteja terminantemente proibido, o Código Florestal (Lei 4.771/65) com as alterações profundas introduzidas pela Medida Provisória 2166-67/2001, prevê que, *verbis*:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 1º O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 3º Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - o plano de bacia hidrográfica; (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - o plano diretor municipal; (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - o zoneamento ecológico-econômico; (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)



II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 7º O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6º. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 10. Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

§ 11. Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos. (incluído pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001)

Sobre o zoneamento ecológico-econômico, cumpre notar que ele tenciona fornecer subsídios para o bom planejamento e justo ordenamento de uso e ocupação do território, bem como a correta e adequada utilização dos recursos naturais. A preservação ambiental, a nosso aviso, deve ser vista sob a ótica do interesse e da relevância. É o que veremos a seguir.

#### **1.4.2.4. Delimitação da Área de Reserva Legal**

Em se tratando de reserva legal, a Lei determina que a delimitação da área destinada a reserva floresta legal é protagonizada pelo proprietário do imóvel, secundado pela Administração Pública diante da inércia do primeiro, cujo ato de reconhecimento é de natureza meramente declaratória.

Aliás, o Decreto 6.514 de 22 de julho de 2008, que regulamenta a Lei 9.605/98, com alterações dadas pelo Decreto n. 7.029/2009 e Decreto 6.686/2008, instituiu como conduta típica infracional, sujeitando o infrator a pena pecuniária e de direito, a recusa do proprietário rural em realizar a averbação da Reserva Florestal Legal na matrícula do imóvel.

Art. 55. Deixar de averbar a reserva legal:

Penalidade de advertência e multa diária de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal.

§ 1º O autuado será advertido para que, no prazo de cento e oitenta dias, apresente termo de compromisso de regularização da reserva legal na forma das alternativas previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§ 2º Durante o período previsto no § 1º, a multa diária será suspensa.

§ 3º Caso o autuado não apresente o termo de compromisso previsto no § 1º nos cento e vinte dias assinalados, deverá a autoridade ambiental cobrar a multa diária desde o dia da lavratura do auto de infração, na forma estipulada neste Decreto.

§ 4º As sanções previstas neste artigo não serão aplicadas quando o prazo previsto não for cumprido por culpa imputável exclusivamente ao órgão ambiental.

§ 5º O proprietário ou possuidor terá prazo de cento e vinte dias para averbar a localização, compensação ou desoneração da reserva legal, contados da emissão dos documentos por parte do órgão ambiental competente ou instituição habilitada.

§ 6º No prazo a que se refere o § 5º, as sanções previstas neste artigo não serão aplicadas.

Assim, a mora do Poder Público não beneficia o particular, que está obrigado, agora pela Lei, em averbar a área junto ao cartório de registro de imóveis. Cabe à Administração, tão somente, verificar a existência dos atributos ecológicos na área escolhida, limitando-se a supervisionar o preenchimento das condições legais.

O Congresso Nacional discute acaloradamente projeto de lei que propõe alterações profundas no Código Florestal, dentre as quais, a forma como a Reserva Florestal Legal será recomposta e a dispensa da recomposição para propriedade com até quatro módulos fiscais.

Todavia, mesmo aprovado no Senado, onde tramita atualmente, e sancionado pelo executivo, a nova Lei não extingue a Reserva Florestal Legal que prevalece em relação a grande parte das propriedade rurais no país.

De qualquer forma, o Código Florestal previu que a localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada (art. 16, parágrafo 4º).

Antes do advento do Decreto 6.514/2008, prevalecia o entendimento de que como a instituição da Reserva Florestal Legal era considerada um ato prévio e formal e só poderia ser conduzido pelo Poder Público, o que afastava a possibilidade de atribuir o ônus ao particular, pena de vituperação ao dispositivo em apreço.

Assim, enquanto não delimitada e aprovada a área de reserva legal pela autoridade florestal, o proprietário estaria desonerado da respectiva obrigação.

A reserva legal, prevista no art. 16, parágrafo 2º, do Código Florestal, não é quota ideal que possa ser subtraída da área total do imóvel rural, para o fim do cálculo de sua produtividade (cf. Lei 8.629/93, art. 10, IV), sem que esteja identificada na sua averbação (v.g., MS 22.688).<sup>28</sup>

Na esteira do julgado acima, o STJ, em decisão firmada no REsp n. 229.302-PR e no REsp n. 214.714-PR, chegou a semelhante conclusão, desobrigando o proprietário de florestar ou reflorestar suas terras antes de o Poder Público delimitar a área a ser florestada ou reflorestada.

Mais uma vez, convém transcrever a lição de Luís Carlos Silva de Moraes, segundo o qual o proprietário:

(...) não é obrigado a iniciar “sponte própria” o procedimento de delimitação, medição e averbação, pois pode estar contrário aos critérios estabelecidos pelo Poder Público. Cabe à autoridade competente iniciar tal procedimento, quando e onde entender necessário. Antes, não pode exigir a averbação do proprietário, o que nos leva ao conceito já sedimentado do termo não-vencido.<sup>29</sup>

De igual modo manifestou-se Rodrigo Musetti, trazendo o exemplo do Estado de São Paulo. É dele a observação seguinte:

A Lei (alínea a do art. 16 do Código Florestal) determina que o local a ser escolhido para averbação como reserva legal ficará a critério do DEPRN (órgão estadual) e, no mínimo, deverá conter cobertura arbórea localizada. (...) Se o DEPRN especificar para averbação 20% de uma área de vegetação rasteira, sem ocorrência de árvores e arbustos e, na mesma propriedade, existir áreas de campo cerrado, estará incorrendo em exercício de poder arbitrário (...).<sup>30</sup>

É claro que toda essa discussão deverá ser retomada com o advento do Decreto 6.514/2008 que, como se via acima, atribuiu ao proprietário rural a obrigação de fazer a averbação à margem da matrícula do imóvel e, em seguida,

<sup>28</sup> BRASIL: STF, Pleno, MS 23.370-GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, v.m., DJU de 28.4.2000.

<sup>29</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código Florestal Comentado**. São Paulo: Editora Atlas, 3ª ed., 2002, p. 107.

<sup>30</sup> MUSETTI, Rodrigo. **Do Critério da Autoridade Competente na Averbação da Reserva Legal**. RDA (Revista de Direito Ambiental), v. 17, janeiro/março, 2000, p. 156.

reflorestar a área ou substituir, compensar ou desonerar a área de reserva legal degradada.

Por fim, o art. 16, parágrafo 4º, Código Florestal, exige que no processo de aprovação da reserva florestal legal se leve em conta a função social da propriedade, sem prejuízo dos critérios que elenca, a saber: o plano de bacia hidrográfica, o plano diretor municipal, o zoneamento ecológico-econômico, outras categorias de zoneamento ambiental, e a proximidade com outra reserva legal, área de preservação permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

#### **1.4.2.5. Averbação da Reserva Legal**

O ato de averbação da reserva legal à margem do registro do imóvel encerra o seu procedimento de instituição. Para muitos autores, porém, cuida-se de ato meramente declaratório, não constitutivo.

Na verdade, a reserva florestal legal nasce da lei, e nem poderia ser diferente. O princípio segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF/88, art. 5º, inc. II) não permitira outra conclusão.

Em outras palavras, a reserva legal não poderia ser criada por norma infralegal, impondo restrições aos direitos individuais.

Destarte, a reserva florestal legal origina-se da lei, irradiando-se como uma obrigação de caráter geral, apanhando tantos quantos proprietários ou possuidores rurais, mas, segundo entendimento prevalecente antes do advento do Decreto Federal 6.514/2008, não se torna exigível enquanto o Poder Público não delimitar, medir e aprovar a área em cada propriedade.

Nesse diapasão, somente depois de cumprida a prévia aprovação pela autoridade competente é que se pode cogitar de impingi-la ao particular, a quem toca averbar a área de floresta na conformidade do parágrafo 2º, art. 16, da Lei 4.771/65.

Assim sendo, de acordo com a Lei e segundo entendimento dos Tribunais, se a área não estivesse devidamente demarcada e especificada, não poderiam as autoridades florestais exercer o seu direito de fiscalização do cumprimento da lei, situação que frustrava os elevados objetivos da norma.

Demais disso, sem o ato de averbação que reconhece formalmente a reserva legal, para todos os efeitos, a reserva é inexistente.

Todavia, o Decreto Federal 6.514/2008, em seu art. 55 e parágrafo, pune a omissão ou inércia do proprietário que, no prazo legal, não apresentar proposta de recuperação da área de reserva florestal degradada ao órgão ambiental, que, depois de aprovado, gerará um Termo de Compromisso pelo qual o particular se obrigará, não somente a recuperar, substituir ou compensar a reserva florestal legal, mas também em averbá-la à margem da matrícula.

De qualquer forma, a reserva legal não é uma abstração matemática. Há de ser entendida como uma parte determinada do imóvel, no entendimento esposado pelo augusto Supremo Tribunal Federal.<sup>31</sup>

Por fim, o Supremo Tribunal Federal, valendo-se de raciocínio análogo, determinou que se levasse em conta porção de terra excluída da vistoria para fins de desapropriação ao argumento de existência de reserva legal.

No *decisum*, a Corte deixou assentado que a reserva legal não é quota ideal que possa ser subtraída do cálculo de produtividade do imóvel sem que esteja devidamente identificada na sua averbação. Confira:

Reforma agrária: apuração da produtividade do imóvel e reserva legal. A "reserva legal", prevista no art. 16, § 2º, do Código Florestal, não é quota ideal que possa ser subtraída da área total do imóvel rural, para o fim do cálculo de sua produtividade (cf. L. 8.629/93, art. 10, IV), sem que esteja identificada na sua averbação (v.g., MS 22.688). II. Reforma agrária: desapropriação: vistoria e notificação. Ainda que, na linha do entendimento majoritário do Tribunal, se empreste à notificação prévia da vistoria do imóvel expropriando, prevista no art. 2º, § 2º, da L. 8.629/93, as galas de requisito de validade da expropriação subsequente, não se trata de direito indisponível: não pode, pois, invocar a sua falta, o proprietário que, expressamente, consentiu que, sem ela, se iniciasse a vistoria.<sup>32</sup>

## 2. Da propriedade privada e da intervenção estatal.

Para Windscheid, o direito de propriedade é aquele direito em virtude do qual há submissão de uma coisa em todas as suas relações a uma pessoa<sup>33</sup>.

Sérgio de Andréa Ferreira define assim a propriedade:

A propriedade pode ser tomada em sentido lato e em sentido estrito. Propriedade Lato sensu compreende qualquer direito de conteúdo econômico, isto é, que tenha por objeto bem com valor pecuniário. São, pois, aqueles direitos patrimoniais, cujo conjunto forma

<sup>31</sup> Cf. BRASIL: STF, MS n. 22.688-9-PB, Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJU de 28.4.2000.

<sup>32</sup> BRASIL: STF, MS 23.370/GO, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16.12.1999, Pleno, DJU 28.4.2000.

<sup>33</sup> WINDSCHEID. Ed. Pandette. Trad. Da Fadda e Bensa. Torino, 1925, I, p. 500.

o patrimônio pessoal. Já, no sentido restrito, a propriedade é o mais completo dos direitos reais.<sup>34</sup>

O Titular da coisa pode possuí-la, gravá-la, destruí-la e impedir as ingerências indevidas de terceiros. Além disso, o proprietário, em defesa de seu direito, pode optar entre usar as ações possessórias ou ações petitórias, conforme o caso.

Todavia, a garantia fundamental lastreada no direito de propriedade é a ação de reivindicação, que é a ação do proprietário não possuidor contra o possuidor não proprietário.

No âmbito da proteção dominial ante o Poder Público, são cabíveis ações possessórias, dominiais, declamatórias de inexistência de ato administrativo e mandado de segurança, além de medida cautelar atípica.

Tudo isto, porque a Carta Magna, no âmbito dos direitos individuais, garante a propriedade contra qualquer lei ou ato administrativo que venha esvaziar ou tangenciar o conteúdo desse direito.

Aliás, o art. 5º, inc. XXVII da Lei Fundamental encerra dupla garantia: de um lado, o legislador ordinário não pode tangenciar o conteúdo essencial do direito de propriedade (cláusula pétrea), e, de outro, são considerados ineficazes qualquer lei ou ato administrativo que ofenda o aludido dispositivo constitucional.

A propriedade tornou-se, portanto, o anteparo constitucional entre o domínio privado e o público. Neste ponto reside a essência da proteção constitucional: é impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação particular dos bens econômicos, ou, já tendo esta ocorrido, venha sacrificá-la mediante um processo de confisco. É certo existirem bens inapropriáveis pelos indivíduos, mas estes constituem o domínio público constitucionalmente definido. É certo de outra parte que os proprietários podem ter os seus bens lesados por outros particulares, mas para coibir estes abusos, basta a legislação ordinária. É por isto que vemos na proteção constitucional da propriedade uma limitação da esfera do estado no campo econômico. **Não há que negar-se que esta proteção não é absoluta.** (...) As restrições ao direito de propriedade que a lei poderá trazer só serão aquelas fundadas na própria Constituição, ou então nas concepções aceitas sobre o poder de polícia. Não pode a lei colocar fora do domínio aproveitável pelos particulares certos tipos ou classes de bens, o que se é dado à Constituição fazer.<sup>35</sup>

## 2.1. História da Propriedade Privada e de sua Função Social

<sup>34</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa apud FRIEDE, Reis. **Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 3ª edição, 2002, p. 176.

<sup>35</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 18ª edição, 1997, p. 207.

A visão percuciente e reveladora da antiguidade apresentada por Fustel de Coulanges em célebre obra denominada *Cidade Antiga*, nos revela o quanto as crenças e o misticismo interferiram na gênese da criação da ordem normativa na antiguidade greco-romana e o quanto influenciou o Direito atual.

A comparação entre crenças e leis mostra-nos que as famílias gregas e romanas primitivas foram constituídas por uma religião também primitiva que estabeleceu o casamento e a autoridade paterna, fixou suas linhas de parentesco, consagrou o direito de propriedade e de sucessão. Essa mesma religião, depois de estabelecer e formar a família, instituiu uma associação maior, a cidade, e governou-a com a mesma disciplina que a da família. Da família se originaram, pois, todas as instituições, assim como todo o direito privado dos antigos. Da religião tirou a cidade os seus princípios, as suas regras, os seus costumes, a sua magistratura. Porém, com o tempo essas velhas crenças foram modificadas ou desapareceram, e o direito privado e as instituições políticas sofreram idênticas transformações e as revoluções sociais seguiram regularmente as evoluções das inteligências.<sup>36</sup>

Os povos antigos, especialmente aqueles de origem indo-européia, acreditavam que a morte não era o fim, mas o umbral que devia transpor o homem para uma nova dimensão existencial.

Entretanto, para os antigos, o corpo e espírito estavam indissociavelmente ligados mesmo após a morte<sup>37</sup>. Assim, a vida após a morte era, literalmente, uma vida sob o túmulo.

Desta crença primitiva surgia a necessidade de sepultamento. Para a alma poder fixar-se na morada subterrânea destinada a esta segunda vida, era necessário, igualmente, que o corpo, ao qual a alma permanecia ligada, fosse coberto de terra.<sup>38</sup>

Mas, não bastava enterrar os mortos para lhes garantir uma existência após a morte. Era necessário alimentá-los e cultuar sua memória.

Achamos o culto dos mortos entre os helenos, os latinos, os sabinos e entre os etruscos; encontramos-lo também entre os árias da Índia. ... Mesmo em nossos dias, depois de tantos séculos passados e de tantas revoluções, os hindus continuam fazendo as suas oferendas aos ancestrais. Essas idéias e esses rituais são o que de mais antigo encontraremos na raça indo-européia, sendo também o que ali apresentaram de mais persistente.<sup>39</sup>

Ademais, cada família, além de cultuar seus mortos, segundo as tradições, em altares existentes em suas sepulturas, mantinham em suas casas um culto doméstico. O centro deste culto era o altar, denominado lareira, onde ardia o fogo sagrado.

<sup>36</sup> COULANGES, Fustel de, **A Cidade Antiga**. Rio de Janeiro: Ediouro, 7ª Edição, 1996, pág. 08.

<sup>37</sup> “*Sub terra conservant reliquam vitam agi mortuorum*”. (Cícero, **Tusculanas**, I, 16).

<sup>38</sup> COULANGES, Fustel. Op. Cit. p. 12.

<sup>39</sup> COULANGES, Fustel. Op. Cit. p. 16 e 17.

Esse fogo possuía algo de divino; adoravam-no, prestavam-lhe verdadeiro culto. Davam-lhe a título de oferenda tudo quanto julgavam que pudesse agradar a um deus; flores, frutos, incenso, vinho. Imploravam-lhe proteção, julgando-o poderoso. Dirigiam-lhe fervorosas súplicas para dele conseguirem os fins eternos almejados por todo homem: saúde, riqueza, felicidade.<sup>40</sup>

O fogo sagrado representava o deus doméstico conhecido por Lar. Na verdade, o culto doméstico de adoração ao fogo e o culto a memória dos antepassados estão intimamente relacionados. Os estudiosos acreditam que os ancestrais divinizados deram origem aos deuses domésticos.

É lícito julgar-se, portanto, ter sido o fogo doméstico, em sua origem, considerado como expressão do culto dos mortos e que sob a pedra da lareira repousava um antepassado, sendo o fogo ali acendido para o honrar, parecendo esse fogo conservar-lhe a sua alma imortal.<sup>41</sup>

E foi a observância cega destes rituais e cultos que conduziu o mundo antigo a engendrar o arcabouço jurídico daqueles tempos, controlando os destinos das pessoas e do mundo de então.

Assim, por exemplo, a religião foi a matriz geradora da família antiga, que se articulava em torno do culto domésticos aos deuses. A antiga língua grega tinha uma palavra bastante significativa para designar família: *epístion*, que literalmente significa aquilo que está junto do fogo sagrado. A família era, desta forma, um grupo de pessoas a quem a religião permitia invocar os mesmos manes e oferecer banquete fúnebre aos mesmos antepassados.

Outro exemplo da influência da religião no Direito primitivo é o surgimento da propriedade privada, instituto vital para a existência da moderna sociedade.

Sabemos que existiram povos que nunca chegaram a instituir a propriedade privada e outros só demorada e penosamente a estabeleceram. Entretanto, as populações da Grécia e da Itália, desde a mais longínqua antiguidade, sempre reconheceram a propriedade privada.

Há três coisas que, desde as mais remotas eras, se encontram fundadas e estabelecidas solidamente pelas sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade - três coisas que apresentaram entre si manifesta relação e que parece terem sido inseparáveis.

---

<sup>40</sup> COULANGES, Fustel. Op. Cit. p. 19.

<sup>41</sup> COULANGES, Fustel. Op. Cit. p. 23.



A idéia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha o seu lar e os seus antepassados. Esses deuses podiam ser adorados apenas pela família, só a família protegiam; eram sua propriedade exclusiva. ... a família, destarte, ficando, por dever o por religião, agrupada ao redor de seu altar, fixa-se ao solo tanto como o próprio altar. A idéia de domicílio surge naturalmente. A família está vinculada ao altar e este, por sua vez, encontra-se fortemente ligado ao solo; estreita relação se estabeleceu, portanto, entre o solo e a família.<sup>42</sup>

*“Que coisa existe de mais sagrado”, diz Ovídio citando Cícero<sup>43</sup>, “que a morada de um homem? Lá está o altar; lá brilha o fogo sagrado; lá estão as coisas santas e a religião.”*

Na antiguidade, o homem insolvente respondia com sua liberdade pela dívida, mas nunca com sua propriedade. A Lei das Doze Tábuas não poupa naturalmente o devedor, porém não permite que a sua propriedade seja confiscada em proveito do credor. O corpo do homem responde pela dívida, mas não a terra, porque esta é inseparável da família.

Na Lei das Doze Tábuas, na parte que trata do devedor insolvente, lemos *“Si volet suo vivito”*; pois o devedor, quase escravizado, conserva ainda algo de seu, a sua propriedade.

Os contratos conhecidos em direito romano com os nomes de *mancipação com fidúcia* e de *pignus* eram, antes da ação *serviana*, meios indiretos de assegurar ao credor o pagamento da dívida e provam indiretamente não existir a expropriação por dívidas.

Mais tarde, ao suprimir-se a servidão corporal, foi necessário encontrar um meio de apresar os bens do devedor. Isso não foi fácil, mas a distinção que se fazia entre a propriedade e a posse forneceu então um recurso. O credor obteve do pretor o direito de vender, não a propriedade, *dominium*, mas os bens do devedor, *bona*. Só então, mercê de expropriação disfarçada, o devedor veio a perder o gozo da sua propriedade.

A antiga religião determinou as regras de sucessão; estabeleceu quem e como exerce o poder na família, nas gens, fátrias, cúrias, nas tribos e finalmente nas cidades antigas. A religião estava nos fundamentos dos regimes políticos e da própria democracia criada naquele tempo.

A antiga religião está também na origem da propriedade privada. Assim, na gênese da propriedade está a religião.

<sup>42</sup> COULANGES, Fustel. Op. Cit. p. 44 e 45.

<sup>43</sup> OVÍDIO, **Fastos**, 141.

Ora, como o chefe do culto doméstico, portanto, para todos os efeitos, o sacerdote, era sempre o primogênito e o único herdeiro, seu poder sobre sua parentela era absoluto e incontestável. Contra sua decisão não cabia recurso e as gens e as fátrias não podiam interferir nas questões intestinas das famílias patrícias ou nobres daquela época remota e, porquanto, o que o chefe religioso e patriarcal realizava em seus domínios, nenhum poder podia modificar ou revogar. A propriedade, portanto, era uma extensão natural do culto religioso e o poder do chefe do culto se estendia até onde os marcos da propriedade, guardados por deuses pagãos denominados Termos, estavam fixados.

Ainda na Antiguidade greco-romana, várias revoluções, seis para ser preciso, modificaram esta estrutura de poder em função da urbanização das populações e do fortalecimento de um poder central.

A grande verdade é que o fim dos privilégios das classes nobres se deu ao longo de centenas de anos, no embate surdo entre patrícios, plebeus, clientes e escravos.

Com a declínio e queda do império romano, os invasores bárbaros não conseguiram manter a ordem em seus domínios, fato que acabou promovendo o caos social, a bandidagem e o fortalecimento de proprietários de terras denominados senhores feudais.

Por muitos anos, não existiram Estados organizados com um Poder Central exercido por um soberano. O feudalismo foi o modo de produção que predominou na Europa durante a Idade Média. Esse modo de produção não surgiu repentinamente, mas foi resultado de uma lenta transformação que teve início na fase de decadência do império romano e englobou o período de invasões bárbaras germânicas. Suas características básicas eram: a economia agrária voltada para a subsistência; o trabalho servil do camponês; a sociedade hierarquizada; o poder descentralizado nas mãos de diversos senhores feudais; o predomínio da igreja católica no plano cultural e ideológico.

Os feudos eram divididos em três partes: 1<sup>a</sup>. a reserva senhorial (ou manso senhorial) – era 30% a 40% das terras de uso do senhor; 2<sup>a</sup>. a reserva do camponês (ou manso servil) – 40% a 50% das terras ocupadas pelos camponeses e suas famílias; 3<sup>a</sup>. as terras comunais eram constituídas por pastos, florestas e baldios – eram utilizadas tanto pelos senhores como pelos camponeses; daí retiravam frutas e madeiras; a caça era direito exclusivo do

senhor. Os trabalhadores deveriam produzir o necessário para o sustento de toda a sociedade. Havia diferentes tipos de trabalhadores: os pequenos proprietários, que cultivam seus lotes (alódios); os antigos proprietários, que se ligaram a um senhor (vilões, porque habitavam as vilas); e o trabalhador escravo, que não desaparecera totalmente da Europa medieval.

Mas o principal trabalhador durante o período feudal era o servo, originário do antigo *colonus*. O servo não era um trabalhador livre, mas também não era um escravo, estava ligado a terra, não podendo ser retirado desta para ser vendido. A maior diferença entre um servo e um escravo, entretanto, é que os servos eram donos dos instrumentos de produção.

Neste período, diferentemente da antiguidade greco-romana, a propriedade deixou de ter conotação religiosa e passou a ter significado econômico. O suserano exercia sobre o vassalo uma influência e uma dominação de ordem econômica e social, desvinculado do aspecto religioso.

O suserano não exercia o poder de forma despótica em seus domínios e os seus subordinados, os servos, estavam vinculados à terra e a ela estavam associados indissoluvelmente.

A utilização da propriedade, conforme foi anteriormente revelado, era partilhada.

Começou então, na idade das trevas, a surgir uma preocupação com a socialização do produto da terra.

Logicamente que dentro dos limites de seus domínios o senhor feudal possuía autoridade incontestável e a preocupação com direitos sociais das populações miseráveis não foram e nem seriam contemplados tão cedo.

Com o advento do renascimento, o fortalecimento da burguesia decorrente das campanhas militares religiosas denominadas cruzadas que permitiram a abertura das rotas terrestres para o oriente, e a urbanização da população, o feudalismo entrou em crise e ruiu como modo de produção e não foram raras as ações violentas.

Algumas pessoas das populações rurais, sem chefe, juntaram-se no Beauvaisis: e não foram mais de cem os primeiros; e disseram que todos os nobres do reino da França ... atraíam o reino, e que seria grande bem que todos os destruíssem ... Logo se juntaram e foram ..., armados de paus ferrados e facas, a casa dum cavaleiro que morava perto. E aí destruíram a casa ... e mataram o cavaleiro, a dama e os filhos, pequenos e grandes, e puseram fogo à casa ... Assim fizeram em vários castelos e paços. E multiplicaram-se tanto que foram bem seis mil; e onde quer que chegavam o

seu número crescia ... E tinham feito um rei entre eles ..., e esse rei chamava-se Jacques Bonhome (...).<sup>44</sup>

Com o fim do feudalismo e com a descoberta do novo mundo, o mundo se desenvolveu, enriqueceu e se tornou ainda mais urbano e sofisticado. Para atender a esta demanda social e econômica por mais e melhores produtos, surgem equipamentos e máquinas (teares mecânicos, máquina a vapor etc) que gerou a revolução industrial.

A par desta revolução tecnológica, dois eventos modificaram o panorama mundial e tornou a democracia a palavra de ordem: a Independência Americana e a Revolução Francesa.

A independência americana, ocorrida no final do século XVIII, apesar de ter implantado o regime democrático que impera atualmente nos EUA, não tinha, inicialmente, objetivos tão altruístas como os imaginado.

Os revolucionários que empunharam a bandeira das liberdades individuais, se batiam, na verdade, em favor de seus privilégios e na criação de uma sociedade agrária ideal, dentro do que imaginavam ser o modelo da Roma antiga, cujos governantes naturais ou senadores seriam os proprietários de terras.

Por outro lado, é de conhecimento geral as atrocidades praticadas nos anos de terror da Revolução Francesa em nome de princípios universais como a liberdade, igualdade e fraternidade. Entretanto, devemos analisar o significado histórico da Revolução Francesa. A Revolução Francesa marcou o fim do absolutismo na França e a subida definitiva da burguesia ao poder, preparando a consolidação do modo capitalista de produção.

Mas esta revolução não ficou restrita à França: suas idéias espalharam-se pelo resto da Europa e atingiram a América Latina, que, inspirada nos ideais revolucionários franceses, iniciou um período de longas lutas contra a dominação dos países ibéricos. Os idealistas e revolucionários da época pregavam o retorno do homem à natureza, à forma simples e bucólica de existência. Mas, para estes filósofos iluministas, a vida simples e selvagem não comportaria, por exemplo, limites nem cercas. Abominavam a propriedade privada.

---

<sup>44</sup> FREITAS, Gustavo de. **900 Textos e Documentos de História**. Lisboa: Editora Plátano, vol. I, 1977, p. 193.

Neste período da história, a propriedade particular era vista pelos filósofos como um instituto artificial e contrário a Leis Naturais, entre os quais HENRY DAVID THOREAU.

É neste isolamento, bem no interior das florestas, apreciando o vento derrubar a neve das árvores e deixando para trás as pegadas humanas, que encontramos nossos reflexos de uma vida muito mais rica do que a das cidades. O cenário e o pica-pau têm uma sociedade mais estimulante do que a dos estadistas e filósofos. Retornar aos últimos é voltar para companheiros mais vulgares. Nessa ravina solitária, ouvindo o riacho que escoia pelas encostas, o gelo vincado e os cristais de todas as tonalidades, onde pinheiros e a cicuta d'água se erguem nas duas margens, com o junco e a aveia silvestre dentro do próprio córrego, nossas vidas são mais serenas e valiosas de viver.  
45

Ora, com a Revolução Francesa e a Independência Americana foi proclamada a Declaração dos Direitos Humanos que influenciou e moldou as modernas democracias.

Os Estados passaram a se preocupar cada vez mais com os interesses sociais e inevitavelmente os líderes, após retrocessos e avanços aos trancos, acabaram identificando os direitos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado com um direito social.

Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>46</sup>, superada a fase que se seguiu à Revolução Francesa, na qual, como repúdio ao sistema feudal, reviveu, de forma exacerbada, a concepção puramente individualista do período romano, a propriedade foi sendo afetada, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, por crescente número de restrições impostas pelo Estado.

Enquanto a declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamava ser a propriedade *“direito inviolável e sagrado”*, o Código de Napoleão, de 1804, pretendendo ser individualista, consagrou, como princípio, a legitimidade da limitação do Estado sobre a propriedade, ao definir esse instituto, no art. 544, como *“direito de gozar e dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”*.

Embora naquela época essas limitações apenas se referissem ao direito de vizinhança, aos poucos seu campo foi se ampliando, com a tendência para condicionar, cada vez mais, o exercício do direito de propriedade ao bem estar

---

<sup>45</sup> THOREAU, Henry David. **A Desobediência Civil e Outros Escritos**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002, p. 91/92.

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 4ª ed. 1997, p. 101.

social. O princípio permanece, mas o seu alcance alterou-se profundamente, dando à propriedade sentido social então desconhecido.

Hoje prevalece o princípio da função social da propriedade, que autoriza não apenas a imposição de obrigações de não fazer, como também, as de deixar fazer e, hoje, pela Constituição, a obrigação de fazer com que a propriedade cumpra sua função social implica assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III da CF), pois, como explica o Prof. José Afonso da Silva, esse princípio é de ordem econômica, incidindo sobre o próprio conteúdo desse direito.

A propriedade privada é indiscutivelmente a pedra angular do moderno capitalismo e sobre a qual estão assentadas as colunas que sustentam o mundo civilizado atual.

Mas, na atualidade, a posse, a fruição e a alienação da propriedade privada, no Brasil e no Mundo, sofre com limitações legais e institucionais. Estamos na era da função sócio-ambiental da propriedade.

Especialmente no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social e a ter assim uma função social e ambiental, conforme consta dos seus arts. 5º, XXIII, 170, III e 186, II.

Assim, por exemplo, o proprietário rural só poderá derrubar 20% de sua área, preservando 80% , quando sua área está situada na região amazônica, por força da Medida Provisória n. 2166-67/2001, que se encontra na sua enésima reedição. Da mesma maneira, o proprietário de um prédio tombado não poderá desfigurá-lo por conta de seu valor histórico e cultural.

No entanto, a idéia da função social da propriedade não é recente e nem fruto do amadurecimento da humanidade, mas encontra suas raízes em Santo Tomas de Aquino e na doutrina social da igreja exposta nas encíclicas *Mater Et Magistra*, do papa João XXIII, de 1961, e *Popularum Progressio*, do papa João Paulo II, como é bem tratada por **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, comentando o inciso III do artigo 160 da Constituição de 1.967, dizendo que o proprietário ganhou assim a definição de um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só.

“Isto significa que a propriedade não é a da concepção absoluta, romanística, e sim a propriedade encarada como uma função eminentemente social. É o que se depreende do texto do artigo 160, III, que implicitamente condena a concepção absoluta da propriedade, segundo a qual esta é o direito de usar, gozar e tirar proveito de uma coisa, de modo puramente egoístico, sem levar em conta o interesse alheio e particularmente o da sociedade. Reconhecendo a função social da propriedade, a Constituição não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que seu uso seja condicionado ao bem-estar geral. Não ficou, portanto, o constituinte longe da concepção tomista, segundo a qual o proprietário é um procurador da comunidade para gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só.”<sup>47</sup>

A propósito, as encíclicas papais associam o instituto privado da propriedade à idéia de uma função social, ou seja, à função de servir de instrumento para a criação de bens necessários à subsistência de toda a humanidade.

O princípio da função social da propriedade está expressamente esculpido no artigo 5º da constituição de 1988, incisos XXII e XXIII, que determinam “*é garantido o direito de propriedade*” e que “*a propriedade cumprirá sua função social*”.

Portanto, a legislação não considera mais hoje o caráter individualista do uso da propriedade, onde impera a vontade de seu proprietário, como anteriormente foi narrado e que era prática da antiguidade e em épocas recentes. Para que o Estado ofereça uma garantia de uso e utilização da propriedade é necessário que ela esteja sendo utilizada em benefício da sociedade.

O art. 225, caput, da Constituição Cidadã determina categoricamente que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”

Na verdade, se compulsarmos atentamente a Constituição Federal, constataremos que o dever de defender e preservar o meio ambiente é repetidamente referido e influencia vários artigos, que tratam de matérias que estão direta ou indiretamente ligadas às questões ambientais.

É justamente esse enfoque dado pela Lei atual de função social da propriedade que sofre resistência sistemática de todo e qualquer proprietário que possui um lote ou uma gleba e é proibido de utilizá-la plenamente, devendo restringir, por exemplo, a área passível de corte da vegetação ou preservar

<sup>47</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1975, v.3. p.166.

totalmente as margens de córregos, lagos e nascentes. Muitas vezes são áreas compradas há muito tempo quando não havia restrições para seu uso.

De outra banda, é comum notar a intransigência dos órgãos públicos controladores e fiscalizadores. Não basta apenas restringir a análise aos parâmetros legais. Muitas vezes, é imprescindível empregar o bom senso para análise da situação, levando em conta também o interesse sócio econômico do empreendimento.

Destarte, o direito de propriedade sofre restrições, por exemplo, em virtude das instituições de áreas de preservação como dos Parques Nacionais e Estações Ecológicas (Lei 6.902/81), do disposto no art. 1º do Código Florestal (Lei 4.771, 15/9/65) e da constituição da Reserva Legal obrigatória nos imóveis rurais (arts. 16 e 44 Cód. Florestal).

Estas restrições impõem limitações ao exercício do direito de propriedade visando a preservação das matas nativas, que são consideradas bens de interesse comum de toda a população.

Dispõe, ainda, o art. 186, II, da Constituição Federal, que a função social da propriedade rural só é cumprida quando utilizados adequadamente os recursos naturais disponíveis e havendo preservação do meio ambiente.

Os imóveis urbanos também devem ter função ambiental, pois atualmente é dominante o entendimento de que o meio ambiente está dividido em meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Além disso, não podemos esquecer que, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sinônimo de meio ambiente sadio e salubre, e que deve, para tanto, ser preservado e protegido dos atos poluentes ou abusivos de proprietários irresponsáveis, quer rurais, quer urbanos.

Portanto, podemos concluir que atualmente o direito de propriedade não é absoluto, obrigando-se o proprietário utilizá-lo de forma a atender os interesses sociais, evitando causar prejuízos a terceiros, bem como não produzindo nenhuma ação poluidora que afete o seu vizinho ou a coletividade.

Deve ainda, obedecer as restrições e imposições de caráter ambiental, uma vez que o direito a um ambiente sadio é garantia constitucional e parte integrante da cidadania da população.



A Legislação sinaliza e a própria evolução institucional mostra que o direito de propriedade aponta cada vez mais para a busca da perfeita e harmoniosa utilização da propriedade, visando ao respeito ao meio ambiente.

O Poder Público tem empregado as limitações Administrativas para restringir o uso ecológico inadequado da propriedade privada. O exemplo mais vivo e percuciente desta estratégia é a instituição da Reserva Florestal Legal pelo Código Florestal, que não apenas limitou o direito a fruição do bem, mas aniquilou irremediavelmente a essência do direito de propriedade, que é a sua utilização pelo seu detentor.

## **2.2. A Intervenção do Poder Público na Propriedade Privada**

Como dito anteriormente, a propriedade privada não é mais absoluta. Por conseqüência, seu uso, gozo, fruição e disposição não podem antagonizar os interesses da coletividade. Mesmo em países como o nosso, em que a Constituição assegura e garante múltiplos direitos, dentre os quais a de propriedade, a sua inviolabilidade depende da observância do interesse social, de sua função social.

A propriedade privada, oponível contra todos e contra o próprio Estado, que predominava no passado, já não existe, e para realizar o bem comum pode o Estado nela intervir, valendo-se dos institutos da limitação administrativa, da ocupação temporária, da servidão administrativa (p. ex. tombamento), da requisição e da desapropriação.

### **2.2.1. Do Conceito de Intervenção na Propriedade**

A intervenção na propriedade privada pode ser conceituada como sendo toda ação do Estado que, compulsoriamente, restringe ou retira direitos dominiais do proprietário. Hely Lopes Meirelles afirma que:

(...) entende-se por intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que, compulsoriamente, se retira ou restringe direitos dominiais privados, ou sujeita os usos de bens particulares a uma destinação de interesse público.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. S. Paulo: Malheiros, 22ª edição, 1997, p. 507.

Segundo Diógenes Gasparini, estes meios de intervenção são:

*(...) desde os mais brandos até o mais drásticos, a limitação administrativa, a ocupação temporária e a servidão administrativa, onde se coloca o tombamento, que não retiram o domínio, tidos como meios brandos de intervenção na propriedade privada; a requisição, que ora retira o domínio ora não, e a desapropriação, que sempre retira o domínio, são havidas, por isso, como meios drásticos de ingerência na propriedade particular.*<sup>49</sup>

As principais modalidades de intervenção do Estado na propriedade são: desapropriação, desapropriação indireta, servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, tombamentos<sup>50</sup> e limitações administrativas.

A nós interessa estudar a limitação administrativa, já que o Código Florestal (Lei 4.471/65) identificou como uma limitação administrativa a Reserva Florestal Legal, objeto de nosso estudo, e que, segundo boa parte da doutrina, trata-se de um meio de intervenção brando na propriedade privada.

### **2.2.2. Conceito de Limitação Administrativa**

O modelo clássico de limitação se perfaz, grosso modo, na ordem jurídico-positiva imposta a bens, pessoas ou atividades, restringindo o exercício pleno e ilimitado de direitos garantidos por essa mesma ordem, quando tais restrições sejam de efetivo interesse da coletividade, que se beneficiará muito mais do novo *status quo* relativamente à situação anterior à instituição da limitação.

O fundamento do poder de polícia, que lastreia principiologicamente a limitação administrativa, é a Supremacia do Interesse Público. Seu limite, a lei. Suas premissas sociais são encontradas no estudo da política, sociologia e antropologia, tema largo e que não será aprofundado no presente estudo, neste senso multidisciplinar.

E por ser tradução da vontade coletiva, é a lei que serve de meio e de limite para a consecução da limitação administrativa. A lei traz em si o escopo de corresponder ao anseio popular, que, através de seus representantes, indica quais são seus soberanos interesses (não obstante os desvios de legitimidade política que ocorrem no processo legislativo).

---

<sup>49</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 4ª edição, 1995, p. 423.

<sup>50</sup> Alguns autores inclui o tombamento como uma espécie de servidão administrativa.

O uso do poder regulamentar ou do poder normativo apenas servem de instrumento para a execução de preceitos legais, não podendo estes institutos inovar na ordem jurídica, já que no Brasil não se aceita a figura do “*decreto autônomo*”.

Como observa Hely Lopes Meirelles, “*limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social*”.<sup>51</sup>

O Professor, Juiz do 1º Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, Urbano Ruiz, entretanto, discorda do conceito dado pelo insigne prof. Hely Lopes, no tocante ao destinatário do ato de limitação pois, do modo como expõe seu pensamento, crê-se que apenas os particulares estariam sob o campo de incidência da limitação.

A limitação, segundo Urbano Ruiz, pelo seu caráter genérico, também se impõe aos bens e atividades públicos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro acrescenta que nas limitações administrativas:

(...) o proprietário conserva em suas mãos a totalidade de direitos inerentes ao domínio, ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras do exercício desses direitos, para conformá-lo ao bem-estar social; a propriedade não é afetada na sua exclusividade, mas no seu caráter de direito absoluto, pois o proprietário não reparte, com terceiros, os seus poderes sobre a coisa, mas, ao contrário, pode desfrutar de todos eles, de maneira que lhe convenha, até onde não esbarre com óbices opostos pelo poder público em prol do interesse coletivo.<sup>52</sup>

Para Diógenes Gasparini, limitação administrativa é “*Toda imposição do Estado de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização*”.<sup>53</sup>

O estudioso do direito e celebrado escritor de direito ambiental, Paulo Affonso Leme Machado<sup>54</sup>, com apoio em Hely Lopes Meirelles, entende que as florestas de preservação permanente e as reservas florestais legais previstas no Código Florestal, instituídas pelo próprio Código, tais são as suas características

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 580.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 109.

<sup>53</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 3ª ed. 1993, p. 145.

<sup>54</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora RT, 1982, p. 237.

de generalidade, atingindo propriedades indeterminadas, devem ser incluídas como limitações administrativas.

### **2.2.3. A Limitação Administrativa e Institutos Afins**

As limitações administrativas não podem ser confundidas com as restrições de vizinhança, com a servidão predial, com a servidão administrativa ou com a desapropriação, embora em alguns momentos possam se equivaler.

A limitação administrativa não se confunde com as restrições de vizinhança em razão das distintas finalidades de cada uma dessas imposições. As limitações administrativas são editadas em benefício do bem estar coletivo, enquanto os direitos de vizinhança são estabelecidos para proteção da propriedade privada.

Distingue-se a limitação administrativa da servidão predial, visto que a instituição desta, por convenção ou usucapião, visa a submissão de um prédio particular a outro, a exemplo da servidão de trânsito. É restrição individualizada, estabelecida em função de alguém, ao contrário, portanto da limitação que não é instituída a favor de uma pessoa.

Tampouco a limitação administrativa se confunde com a servidão administrativa, já que este ônus real, quase sempre indenizável, atinge determinada propriedade, pública ou privada, para propiciar um serviço de interesse coletivo (passagem subterrânea, por terreno particular ou público, de dutos para o transporte de óleo, água e gás), enquanto a limitação administrativa é geral e gratuita.

Servidões, segundo CAIO MÁRIO DA SIVA PEREIRA, constituem:

(...) encargo que suporta um prédio denominado servente, em benefício de outro chamado dominante, conferindo ao titular o uso e gozo do direito de propriedade. Ou para resumir o conceito de Gierke e Martin Wolff, é direito real de fruição e gozo da coisa alheia, limitado e imediato.<sup>55</sup>

Portanto, servidão no direito privado significa o desmembramento de um dos poderes inerentes ao domínio, em benefício de determinado prédio. Em direito público a servidão não supõe uma relação de prédios, nem

---

<sup>55</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. São Paulo: Editora Forense, 1978, vol. 4, p. 222.

desmembramento de domínio, porém, ônus real sobre imóvel privado para assegurar uma utilidade pública.

É este mais ou menos o conceito emitido por HELY LOPES MEIRELLES e também por Besavilbaso ao declarar *“la servidumbre administrativa a servidumbre de derecho público como um derecho real, constituído sobre um inmueble privado, con el objeto de servir ao uso público”*, e destaca as suas três características: *“(...) ônus real, incidente sobre bem particular, com a finalidade de permitir uma utilização pública.”*<sup>56</sup>

Por final, é fácil notar, que a limitação administrativa não se confunde com a desapropriação. Esta retira a propriedade; aquela não. Aquela recai sobre toda a propriedade; esta não.

#### **2.2.4. A Reserva Florestal Legal e Limitação Administrativa**

O Código Florestal (Lei 4.771/65) considera a reserva floresta legal como uma forma de limitação administrativa.

(...) as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral estabelece e especialmente esta lei.<sup>57</sup>

O Código Florestal (Lei 4.771, de 15.9.65) considera as florestas e as demais formas de vegetação como bens de interesse comum a todos os habitantes do País, permitindo que sobre elas se exerçam direitos de propriedade, mas com as limitações que as leis em geral, e especialmente esse Código impuser (art. 1º).

Para maioria dos autores, a reserva florestal legal é indubitavelmente uma modalidade de limitação administrativa, seguindo orientação do Código Florestal.

A Reserva Florestal Legal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade, da mesma forma que ‘as florestas e demais formas de vegetação permanente’ previstas, também, na Lei 4.771/65 (Código Florestal).<sup>58</sup>

<sup>56</sup> MEIRELLES, Hely Lopes apud Besavilbaso, op. Cit. p. 526.

<sup>57</sup> Cf. Lei 4.771, de 15.9.65.

<sup>58</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 714.

Para Hely Lopes Meirelles, a Reserva Florestal Legal está entre servidão e limitação administrativa:

(...) é uma restrição pessoal, geral, gratuita, imposta genericamente pelo Poder Público ao exercício de direitos individuais em benefício da coletividade, parece que substancialmente a reserva permanente, constituiria uma servidão, porém nominalmente, limitação administrativa, pois o Código Florestal, em seu art. 1º, refere-se ao exercício de direito de propriedade com limitações que as leis em geral, especialmente este Código, impuser. De qualquer forma, seja limitação ou servidão administrativas, não há desmembramento do domínio do proprietário, que conserva a propriedade quer seu direito seja limitado, quer seu imóvel seja onerado - caso de servidão administrativa. (...).<sup>59</sup>

Não obstante o Código Florestal e maioria dos doutrinadores classificarem a reserva florestal como uma limitação administrativa, os Tribunais tem sedimentado entendimento cada vez mais uniforme e unívoco de que a instituição da reserva florestal legal gera uma outra modalidade de intervenção do Estado na propriedade particular, a Desapropriação indireta.

O Egrégio Superior Tribunal de Justiça também já decidiu a respeito do tema em exame:

Ao direito do Poder Público de instituir parques corresponde a obrigação de indenizar em respeito ao direito de propriedade, assegurado pela Constituição Federal. Há que se distinguir a simples limitação administrativa da supressão do direito de propriedade. A proibição de desmatamento e uso da floresta que cobre a propriedade é interdição de uso da propriedade, só possível com indenização prévia, justa e em dinheiro, com compensação pela perda total do direito de uso da propriedade e desaparecimento de seu valor econômico.<sup>60</sup>

Então, claramente, não se pode confundir as simples limitações previstas pela Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), com a proibição de desmatamento e uso de uma floresta que cobre a propriedade porque isso, na verdade, se trata de uma forma de interdição de uso da propriedade, que gera o direito a indenização de uso da propriedade, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro como compensação pelo dano econômico causado pela ação do Estado.

Esse debate é inevitável: De um lado, se os Tribunais considerarem a reserva florestal legal como mera limitação administrativa, os proprietários rurais sofreram verdadeiro confisco de suas terras, apesar de formalmente manterem o domínio.

<sup>59</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 527.

<sup>60</sup> Cf. Res. nº 19.630-0-SP, Rel. em. Ministro Garcia Vieira, julgado em 19.8.92.

De outro modo, se os Tribunais considerarem que a instituição da reserva florestal legal implica em verdadeira desapropriação indireta, os proprietários rurais poderão, depois de digladiarem nas arenas forenses por lapso de tempo imponderável, receberem uma compensação financeira pelo empobrecimento causado pela ação do Leviatã. Neste sentido, são as lições de HELY LOPES MEIRELLES:

Vê-se, portanto, que só são limitações administrativas gratuitas, as de ordem geral, que não impedem a utilização da coisa segundo a sua distinção natural, nem aniquilam a propriedade. No caso em exame, a proibição de desmatamento total imposta à propriedade da consulente não é geral (só atinge determinadas propriedades do Vale do Paraíba), impede a utilização natural das matas (corte, extração de madeira) e despe a propriedade de seu valor econômico, transformando-a em coisa fora do comércio. Restrição dessa ordem, sem indenização, não é mera limitação administrativa, é interdição da propriedade, equivalente a confisco vedado pela Constituição Federal.<sup>61</sup>

Nos próximos capítulos, se dedicaremos a tratar da indenização decorrente de limitação administrativa e de desapropriação indireta.

### 3. Do Direito à Indenização diante da Limitação Administrativa

Sendo inerentes à propriedade ou constituindo, no dizer de Bandeira de Mello (RDP 9/64), o próprio *“perfil do direito”*, as limitações administrativas não geram direito à indenização, que só é cabível quando o proprietário se vê privado, em favor do Estado ou do público em geral, de alguns ou de todos os poderes inerentes ao domínio, como ocorre, respectivamente, na servidão administrativa e na desapropriação.

Como diz Bielsa (1965, t. 4/376), as restrições não dão direito à indenização, *“já que não são senão uma carga geral imposta a todas as propriedades. Trata-se, segundo se disse, de uma condição inerente ao direito de propriedade, cujo conteúdo normal se limita pelas leis”*.

A propósito, como referido no acórdão publicado na RJTJSP 07/160, da lavra do Des. Macedo Bittencourt, ensina Orlando Gomes, o próprio preceito legal que assegurou ao proprietário o direito de fruir e dispor da coisa de modo mais absoluto estabeleceu que o seu exercício encontraria limites na lei e nos regulamentos.

---

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**. São Paulo: Edit. RT, vol. II, p. 166-167.

Essas restrições, sobretudo as que decorrem de regulamentos administrativos, são consideráveis e se avolumam dia a dia, em todas as legislações. Mas, por numerosas que sejam, não afetam, por sua natureza, o caráter absoluto do direito de propriedade, uma vez que limitam o seu exercício em determinadas circunstâncias, mas não lhe sacrificam a essência.<sup>62</sup>

Pelo seu caráter de generalidade, os autores preconizam a impossibilidade de indenização, diferindo da larga aceitação da aplicabilidade do instituto na servidão, tombamento, requisição, ocupação temporária (em especial quando verificado dano) e desapropriação, que são as outras modalidades de intervenção do estado na propriedade.

Tal unanimidade, entretanto, tem sido abalada pela inteligente visão jurisprudencial nova que ora surge no ordenamento brasileiro que admite o ressarcimento do esvaziamento econômico da propriedade com a restrição a utilização do bem.

#### **4. Da Indenização pela Interdição do Uso e pelo Esvaziamento Econômico da Propriedade Rural face à instituição da Reserva Florestal Legal.**

Primeiramente, antes de analisar a tendência jurisprudencial dominante a respeito da indenizabilidade decorrente da interdição do uso da propriedade e de seu esvaziamento econômico, prudente é analisar o conceito de valor e de sua estruturação e da desapropriação indireta, esta última utilizada analogicamente pelos Tribunais para justificar o direito a indenização do proprietário face a instituição da reserva florestal legal.

##### **4.1. Do Conceito de Valor Econômico.**

O preço se forma, basicamente, pelo seu custo, pela margem de lucro e pela potencialidade neste objeto (concreto ou não) incluído.

Como bem diz Plácido e Silva:

Geralmente, preço e custo são tidos como equivalentes. Mas, em regra, o custo significa o preço de produção ou o valor monetário por que a coisa foi adquirida. Possui, assim, sentido mais estrito, porquanto preço entende-se toda avaliação monetária ou todo valor pecuniário, atribuído à coisa, sem atenção ao custo originário ou preço de custo.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> GOMES, Orlando. **A Crise do Direito**. São Paulo: Ed. Max. Limonad, 1955, n. 72, p.148.

<sup>63</sup> SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, 12ª. Ed., p. 418.



Em síntese aplicada, uma área rural que vale “x”, instituída a reserva florestal legal, limitando a utilização do bem a 50%, sem possibilidade de uso desse terreno para outro fim senão o da manutenção dos ecossistemas ali existentes, passaria a valer “x/2”.

Nesse contexto, a coletividade estaria se apropriando de metade do valor patrimonial do bem que sofre a dita limitação, sem nenhuma forma de compensação financeira, caracteriza verdadeiro empobrecimento do proprietário do imóvel.

Em algumas situações, como o caso dos santuários ecológicos, por exemplo, até mesmo o acesso a essas áreas são proibidas ao proprietário do imóvel.

Com a instituição da Reserva Florestal Legal, o proprietário não usa, goza ou dispõe livremente de qualquer porção ou parte do bem, configurando verdadeira desapropriação, daí as fundadas decisões que têm se repetido nos Tribunais do país.

Toda a vez que o Poder Público, direta ou indiretamente, produz o esvaziamento econômico do direito de propriedade, diz HELY LOPES MEIRELLES, fica obrigado a reparar o prejuízo. Não se trata, aqui, de simples limitação administrativa, mas, sim, de interdição da propriedade.

Se o bem estar social exige o sacrifício de um ou de alguns, aquele ou estes devem ser indenizados pelo Estado, ou seja pelo Erário comum do povo.<sup>64</sup>

Diz o saudoso Hely Lopes Meirelles que:

Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. As limitações administrativas são preceitos de ordem pública. Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da Administração, e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer) (...). Em qualquer hipótese, porém, as limitações administrativas não de corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva sem produzir um total aniquilamento da propriedade ou das atividades reguladas. essas limitações não são absolutas, nem arbitrárias. Encontram seus lindes nos direitos individuais asseguradas pela Constituição e devem expressar-se em forma legal. Só são legítimas quando representam razoáveis medidas de condicionamento do uso da propriedade, em benefício do bem-estar social (Constituição da República, art. 160, III), e não impedem a utilização da coisa segundo sua destinação natural (...). Além disso, para que sejam admissíveis as limitações administrativas sem indenização, como é de sua índole, não de ser gerais, isto é, dirigidas a propriedades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua

---

<sup>64</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Tombamento e Indenização**. São Paulo: R. dos Tribunais, volume 600, p 15-18.

aplicação. Para situações particulares que conflitem com o interesse público a solução será encontrada na servidão administrativa ou na desapropriação, mediante justa indenização nunca na limitação administrativa, cuja característica é a gravidade e a generalidade da medida protetora do interesse da comunidade.<sup>65</sup>

## 4.2. A Desapropriação

A primeira vista, o instituto da desapropriação se equipara a um procedimento administrativo, como defendem alguns estudiosos, segundo o qual o Poder Público adquire a propriedade de alguém, despojando-o e indenizando-o em nome do interesse público. Ou seja, é a perda da propriedade como gostam de repetir os autores civilistas.

Segundo os publicistas, a desapropriação é um *“procedimento complexo de Direito Público que leva o Estado à aquisição da propriedade”*.<sup>66</sup>

Sérgio Ferraz, citando Alessio, assim define desapropriação:

(...) instituto jurídico pelo qual, depois do ato administrativo da autoridade competente, o expropriante adquire a propriedade de bem imóvel necessário à execução de um fim de utilidade pública.<sup>67</sup>

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello a desapropriação se define:

(...) como o procedimento através do qual o Poder Público, compulsoriamente, por ato unilateral, despoja alguém de um bem certo, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, adquirindo-o originariamente mediante indenização prévia e justa, pagável em dinheiro ou se o sujeito passivo concordar, em títulos da dívida pública com cláusula de exata correção monetária, ressalvado à União o direito de saldá-la por este meio nos casos de certas datas rurais, quando objetivar a realização da justiça social através da reforma agrária – Constituição Federal, art. 153, § 22 conjugado com 161 e seus §§.<sup>68</sup>

A desapropriação então será um ato unilateral, tendo como protagonista o Estado através de seu órgão competente, que ordenará a transferência da uma propriedade mediante indenização ao titular do domínio, em favor do interesse social ou em prol da utilidade pública.

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 13ª. ed., p. 530/532.

<sup>66</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado Geral da Desapropriação**. São Paulo: Editora Forense, 1980, p. 15.

<sup>67</sup> FERRAZ, Sérgio. **Estudos de Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 25.

<sup>68</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Elementos do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986, p. 188/189.

Quanto à natureza do instituto da desapropriação, Francisco C. Duarte diz que:

A maioria da doutrina tem a desapropriação como um complexo procedimento administrativo. Há o sacrifício do direito individual pelo direito social, ou seja, o interesse público prevalece sobre o privado. Daí por que torna-se impossível a indagação da natureza jurídica da desapropriação como um todo. Distinguimos, assim, uma primeira fase administrativa e uma segunda processual.<sup>69</sup>

São três as espécies ou modalidade de desapropriação: direta, indireta e condicional.

A desapropriação direta consiste num conjunto de procedimento preliminares que serão utilizados pelo Estado para obter a posse do objeto expropriado, que será concretizada com a final transferência da propriedade e no pagamento da indenização prévia.

A desapropriação condicional é uma modalidade de desapropriação direta consistente na inversão da ordem dos procedimentos. Não existe a preocupação com a posse imediata do bem, mas com a avaliação do mesmo, para só então, aquilatada e mensurado o valor do bem, se opta pela desapropriação.

#### **4.3. A Desapropriação Indireta**

A desapropriação indireta, também conhecida pro desapropriação irregular, configura-se quando o Poder Público incorpora ao seu domínio propriedade privada, sem a observância do devido processo legal. Nesta situação, cria-se uma situação anômala, pois acaba afrontando as normas legais relativas à desapropriação. Entretanto, esta anomalia não tem o condão de eximir o Estado da responsabilidade de indenizar a parte prejudicada.

Embora tenhamos, anteriormente, relacionado a desapropriação entre as modalidade lícitas de intervenção do Poder Público na propriedade privada, a verdade é que a mesma não pode ser considerada um instituto no sentido exato da palavra, pois se trata de ato ilícito cometido pelos prepostos da Administração.

A desapropriação indireta é uma expropriação que se realiza às avessas, sem observância do devido processo legal.

---

<sup>69</sup> DUARTE, Francisco Carlos. **Ação de Indenização por Desapropriação Indireta**. Curitiba: Editora Juruá, 2003, p. 32.

Chamam-na, também, desapossamento ou apossamento administrativo (v. RT 273/343, 443/236 e 455/162), pelo simples fato de que o Poder Público, inexistindo acordo ou processo judicial adequado se apossa do bem particular, sem consentimento de seu proprietário. Transfere, pois, a este último o ônus da desapropriação, obrigando-o a ir a juízo para reclamar a indenização a que faz jus. Invertem-se, portanto, as posições: o expropriante, que deveria ser autor da ação expropriatória, passa a ser réu da ação indenizatória; o expropriado, que deveria ser réu da expropriatória, passa a ser autor da indenizatória.<sup>70</sup>

O expediente é lamentável, mas tem sido empregado com largueza, violando o preceito constitucional (art. 5º, XXIV) que só permite a desapropriação mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

A origem da desapropriação indireta é pretoriana, saiu do crisol dos Tribunais. No passado, quando o Poder Público desapossava o particular, sem as devidas cautelas legais, este, em contrapartida, buscava as ações possessórias e reivindicatórias para recuperar o bem apossado pelo Estado. Ora, face à prosaica lentidão da Justiça, o patrimônio do particular acabava se incorporando ao patrimônio público, fato que forçava a conversão das ações possessórias e reivindicatórias em ação de indenização<sup>71</sup>.

A desapropriação indireta é, pois, decorrência da aplicação do princípio da intangibilidade da obra pública, cujo fundamento João Nunes Sento Sé, ilustre professor assistente na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, assim descreve: 'O verdadeiro fundamento está na idéia de que a destruição da obra proviria de um formalismo oneroso, porquanto, aos a sua demolição, a Administração poderia, expropriando, recomeçar a construí-la. É então mais sábio admitir a tese da desapropriação indireta.'<sup>72</sup>

O mestre HELY LOPES MEIRELLES não escondia sua descontentamento em relação a repudiável prática estatal:

A desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens e integrados ao domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis da reintegração ou reivindicação, restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, inclusive correção monetária, juros moratórios, compensatórios a contar do esbulho e honorários de advogado, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da administração.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. **A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 1992, p. 708.

<sup>71</sup> Cf. RTJ 61/675 e 67/609; RT 224/237, 232/93, 236/209, 256/502, 280/205, 287/214, 306/266, 320/181, 373/153, 443/236, 475/152, 486/144, 465/238 e 453/164; RJTJSP 128/279.

<sup>72</sup> SALLES, José Carlos de Moraes. Op. Cit. p. 709.

<sup>73</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 19ª ed., 1994, p. 509-510.

Por final, vale destacar que a natureza da ação de desapropriação indireta é real, portanto o prazo de prescrição é de 20 anos. Outrossim, a correção monetária e juros compensatórios são devidos desde a ocupação do imóvel.

#### 4.4. Desapropriação Indireta e as Florestas em Propriedade Privada

A atual Constituição Da República, no seu art. 24, VI, concede à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concomitantemente, a competência para legislar sobre florestas.

Paulo Affonso Leme Machado<sup>74</sup>, todavia, entende que os Estados Membros podem apenas “*suplementar a legislação federal sobre essas reservas, isto é, podem acrescentar normas mais severas, ma não podem exigir menos do que a norma federal*”, já que as “*normas que incidem sobre a Reserva Florestal Legal são ‘normas gerais’, portanto, da competência da União (art. 24, § 3º).*”

O Código Florestal, no seu art. 1º, estabelece que:

(...) as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade as terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral estabelece e especialmente esta lei.<sup>75</sup>

A questão que se apresenta, que também é o objeto do presente trabalho, é se as florestas que constituem a reserva florestal legal e as áreas de preservação permanente são ou não indenizáveis.

Entre os doutrinadores a reserva florestal legal ou áreas de preservação permanente implica apenas em mais uma forma de limitação administrativa e a sua instituição não gera direito à indenização.

De outra banda, estão os Tribunais que vêm decidindo no sentido da indenizabilidade das florestas que integram a reserva florestal legal e a área de preservação permanente, diante da aniquilação do direito de propriedade e a volatilização do seu valor econômico, equivalente, para todos os efeitos, a uma desapropriação indireta.

---

<sup>74</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit. p. 715.

<sup>75</sup> Cf. Lei 4.771, de 15.9.65.

Seguindo, pois, as lições de renomados doutrinadores, dentre os quais Hely Lopes Meirelles, constata-se, indubitavelmente, que a restrição ao direito de propriedade, derivada do Código Florestal, que objetiva preservar as matas de nosso País e se ancora na função social da propriedade, não gera o direito à indenização, por ser uma mera Limitação Administrativa, que não impede a exploração econômica da propriedade, mas limita-lhe tão somente.

PAULO DE BESSA ANTUNES não destoia da doutrina dominante e expõe cruamente as dificuldades gerada pelas particulares em relação ao Estado:

Uma questão que é extremamente debatida é aquela suscitada pelo estabelecimento de áreas de preservação permanente e as suas repercussões no patrimônio dos titulares do domínio das respectivas áreas. É grande o número de decisões judiciais que, em muitas hipóteses, determinam o pagamento de indenizações em razão do estabelecimento destas áreas de preservação. Entendem os tribunais que, em várias hipóteses, verifica-se o esvaziamento econômico do bem privado, que este perde toda a sua importância anterior. Em verdade, para o particular, torna-se um estorvo.<sup>76</sup>

Contudo, atualmente, depois de tantas e inúmeras desfigurações legislativas, não se trata, o instituto consagrado pelo Código Florestal, de uma singela Limitação Administrativa mais de verdadeira vedação administrativa que, muito além de limitar a fruição, interdita ao proprietário a utilização da propriedade.

(...) tais reservas ou parques florestais não se confundem com as simples limitações administrativas de desmatamento de determinadas áreas, como são as faixas marginais dos cursos d'água as coberturas das encostas, o contorno das nascentes e outras que o Código Florestal já considera naturalmente de preservação permanente (art. 2º), além das que, por ato governamental, sejam incluídas nessa categoria (art. 3º) (...).<sup>77</sup>

Apropriado ao caso é o venerando acórdão do E. STJ, que tem a seguinte e esclarecedora Ementa, *verbis*:

DIREITO DE PROPRIEDADE - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - IMÓVEL RURAL ABRANGIDO PELA CRIAÇÃO DA RESERVA FLORESTAL - RESTRIÇÃO QUE AFETA O SEU CONTEÚDO ECONÔMICO - IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA ÁREA PARA A EXTRAÇÃO DE MADEIRA - INDENIZAÇÃO COMPENSATÓRIA DEVIDA AO PROPRIETÁRIO - INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 5º, XXII e 225, § 4º, DA CF.

MENTA OFICIAL: Incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o dominus venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

<sup>76</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 6ª edição, 2002, p. 405.

<sup>77</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 540.

e dos Tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e revestimentos que recobrem as áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas as restrições administrativas impostas pelo Poder Público. Precedentes. (...).<sup>78</sup>

A tese defendida por amplos setores da doutrina, no sentido de que a nova Constituição da República, ao tratar da proteção ambiental, introduziu profundas alterações no direito positivo, de tal forma que proclamou a inexigibilidade de qualquer indenização pelos atos administrativos de intervenção na propriedade privada com objetivos ecológicos, é um completo disparate e, na verdade, não encontra ressonância na própria Lei Maior, a qual, como suas antecessoras, continua a dar proteção ao direito de propriedade, atendida a sua função social e, nos casos de desapropriação, resguardada a justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos constitucionalmente.

O art. 225 da Constituição Federal, em seu caput, prescreve que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e em seu parágrafo único e inc. VII, determina que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, *“proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”*.

O mesmo art. 225 em seu § 4º dispõe que *“A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de recursos naturais”*.

Na verdade, em ponto algum da Carta Maior e, especialmente, o art. 225, incisos e parágrafos, existe comando no sentido de sustentar a tese de que as terras localizadas na Floresta Amazônica brasileira, na Mata Atlântica, na Serra do Mar, no Pantanal Matogrossense e na Zona Costeira, por se tratarem de patrimônio nacional, não podem ser indenizadas, em caso de desapropriação ou de apossamento administrativo.

É inegável o dever constitucional que incumbe ao Poder Público de proteger a flora e de adotar as medidas que visem a coibir práticas lesivas ao

---

<sup>78</sup> BRASIL: STF, acórdão unânime da Primeira Turma no recurso extraordinário n.º 13.4297-8, j. 13.06.95, em que foi relator o Ministro Celso de Mello, *in Revista dos Tribunais* 723/146-56 e na *Lex - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 207, p. 0133.

equilíbrio ambiental. Entretanto, este “*munus*” não exonera o estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

Na realidade, atos de desapropriação, ou de apossamento administrativo, obrigam o Estado a ressarcir os prejuízos que se originem da atividade pública, quando esta importar em esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade.

A bem da verdade, este entendimento ajusta-se à jurisprudência do STF que, em sucessivos pronunciamentos (p. ex. RTJ 108/1314, relator Ministro FRANCISCO REZEK), firmou orientação no sentido de reconhecer, sempre em obséquio ao postulado constitucional que tutela o direito de propriedade, a plena ressarcibilidade dos prejuízos materiais decorrentes das limitações administrativas que, por efeito causal direto, impeça a atividade econômica do particular, inibido de desflorestar e explorar o corte de madeiras na área sujeita à sua titularidade dominial.

A circunstância de o Código Florestal (Lei 4.771/65) definir como bens de interesse comum tanto as florestas existentes no território nacional quanto as demais formas úteis de vegetação que revestem as áreas por elas ocupadas não impede que se reconheça a obrigação de o Poder Público indenizar o proprietário do solo naquelas hipóteses em que as limitações administrativas, suprimindo ou reduzindo a possibilidade de exploração dos recursos naturais da terra, venham a virtualmente esterilizar, em seu conteúdo essencial, o direito de propriedade.

Não se pode desconhecer que a cobertura florestal que reveste os imóveis possui indiscutivelmente expressão econômica, impondo ao poder público, em consequência, sempre que da atividade administrativa resultar afetada a possibilidade de exploração racional das matas, o dever de indenizar o proprietário quanto ao valor patrimonial por estar representado (RT 431/141, RT 583/278, RT 590/106 e RT 591/96).

A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização patrimonial ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida e racional exploração econômica do imóvel por seu proprietário.



Daí o pronunciamento irrepreensível do TJSP nesta matéria, citado pelo E. STF, acentuando que *“Não se nega ao Estado o direito de constituir reservas florestais em seu território. Deve negar-se, todavia, o poder de constituí-las gratuitamente, à custa da propriedade particular de alguns proprietários. (...)”*<sup>79</sup>

A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, como dito anteriormente, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Contudo, o termo ‘patrimônio nacional’, no invocado § 4º do art. 225 da CF, não importa na supressão das propriedades privadas existentes, antes de cinco de outubro de 1988, na gigantesca área coberta pelas Florestas Amazônica, do Pantanal, da Mata Atlântica, da Serra do Mar e da Zona Costeira.

Corroborando este entendimento, de que a expressão “Patrimônio Nacional”, constante do art. 225, é meramente enunciativa e não possui conteúdo jurídico próprio, o art. 20 enumera taxativamente os bens da união, fazendo-o de maneira minuciosa e precisa. Ali, nenhuma referência é feita às florestas de que trata o § 4º do art. 225, sinal de que pertencem à União tão-somente as florestas que cobrem as terras de sua propriedade.

A expressão “patrimônio nacional”, empregada no § 4º do art. 225 da Constituição Federal, tem sentido figurado, não significando, absolutamente, que as áreas particulares abrangidas pelas florestas e matas nele enumeradas tenham sido convertidas em bens públicos da União. Assim sendo, a análise do conteúdo normativo constante do preceito inscrito no art. 225, § 4º, da Carta Federal, nada exista que desobrigue o Estado de indenizar os particulares em situações específicas de danos patrimoniais causalmente imputáveis à atividade do Poder Público em sede de tutela ambiental.

Por tal razão, as normas inscritas no art. 225 da Constituição devem ser interpretadas de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, que garante e assegura o direito de propriedade em

---

<sup>79</sup> BRASIL: Poder Judiciário – acórdão unânime da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário N.º 13.4297-8, j. 13.06.95, em que foi relator o Ministro Celso de Mello, in Revista dos Tribunais 723/146-156 que remete ao volume 522/151; in Lex - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - Volume 207 - Página 0133).

todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.

A obrigação imposta ao Poder Público de conferir efetividade ao direito dos grupos sociais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, muito embora de extração constitucional, não pode ser invocada pela Administração Pública como causa de exoneração do seu dever de indenizar aqueles que, expondo-se à ação desenvolvida pelo Governo na defesa do patrimônio ambiental, venham a sofrer prejuízos materiais de ordem econômica resultante da criação, pelo Estado, de reservas florestais.

A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do proprietário e possuidor, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.

Desta forma, portanto, é forçoso reconhecer que o Poder Público estará obrigado a indenizar o proprietário do bem atingido pela instituição da reserva florestal, se, em decorrência de sua ação administrativa, o proprietário vier a sofrer prejuízos de ordem patrimonial.

A criação de reservas florestais, como instrumento de preservação do meio ambiente, ainda que motivada pela inafastável função social que se revela inerente à propriedade, não pode e nem deve ser vista como efeito de uma ação administrativa arbitrária ou inconseqüente. Pelo contrário, a ação do Poder Público, no domínio da proteção ecológica, há de ser compreendida como um meio essencial à tutela de valores maiores, de transcendência social, destinados a favorecer, em última análise, os superiores interesses da própria coletividade.

Neste diapasão, devemos repudiar qualquer solução que importe em negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade.

A criação de reservas florestais e a inclusão, nelas, de imóveis sujeitos à esfera dominial privada não podem revestir-se de caráter confiscatório, impondo-

se reconhecer, em consequência, mas essencialmente em obséquio ao princípio constitucional que tutela o direito de propriedade, o dever estatal de proceder a uma necessária e justa compensação reparatória dos danos ocasionados.

É necessário ressaltar que a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais têm sempre enfatizado que a instituição de limitações administrativas, quando implica no esfacelamento do domínio, comprometendo e afetando a própria substância econômica do direito de propriedade, obriga o poder estatal a indenizar o proprietário do bem atingido pela ação do Poder Público.

Esse entendimento tem prevalecido, por exemplo, quando se analisam as consequências eventualmente lesivas à propriedade privada, decorrentes da utilização estatal do instituto jurídico-constitucional do tombamento.

A figura outrora conhecida na doutrina e jurisprudência majoritária como *“desapropriação indireta”*, que em resumo significava *“invasão e tomada, pelo Estado, de bem de terceiro sem o devido processo legal”* - verdadeiro esbulho possessório absurdamente utilizado com muita freqüência pelo poder público - vem aos poucos ganhando novo significado, fruto (principalmente) da evolução jurisprudencial.

Farta Jurisprudência embasa o princípio da necessária indenizabilidade do Proprietário face as Limitações Administrativas impostas pela ação do Poder Público<sup>80</sup>, apesar de recentemente os Tribunais terem mudando entendimento sobre o assunto, sem, contudo, negar o direito à indenização ao proprietário como ser verá adiante,

O Superior Tribunal Federal conceituou de *“desapropriação indireta”*, resumidamente, a *“limitação administrativa que praticamente retira o conteúdo econômico da propriedade”*.

---

<sup>80</sup> Cf. BRASIL: PODER JUDICIÁRIO - julgados, ainda, no venerando acórdão emanado da Primeira Turma (DJ, 06.05.1996), do Superior Tribunal de Justiça, no RECURSO ESPECIAL N. 78.477 - SP (95.0056761-0), julgado em 28 de março de 1996 (data do julgamento), em que foi Relator: Exmo. Sr. Ministro César Asfor Rocha (*In Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais*, Editora Lex - Volume 85 - Página 155); acórdão unânime da Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, na apelação N.º 50.917, j. 14.03.96, em que foi relator o Desembargador João José Schaefer, (*In Jurisprudência Catarinense* 75/164-169); **Revista dos Tribunais**, volume 431/141. Mais recentemente, com as mesmas palavras do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a subscreveu em acórdão unânime da Primeira Câmara Cível, em 8 de fevereiro de 1983, na Apelação Cível N.º 28.745-1-São Paulo, em que foi Relator o Desembargador Galvão Coelho, citado por Hely Lopes Meirelles (*in Revista dos Tribunais*, volume 600, página 17).

As limitações administrativas, quando superadas pela ocupação permanente, vedando o uso, gozo e livre disposição da propriedade, desnatura-se conceitualmente, materializando verdadeira desapropriação. Impõe-se, então, a obrigação indenizatória justa e em dinheiro, espaçando mascarado confisco.<sup>81</sup>

Ora, se uma limitação (ou tombamento, ou requisição, ou ocupação) infringe dano ao proprietário é mister que o Estado o repare proporcionalmente ao dano causado. Este inegável esvaziamento econômico e interdição de uso ocorre quando se institui áreas de proteção permanente e reservas florestais legais.

Tal limitação não só diminui o valor real disponível do imóvel como impossibilita o uso dessa propriedade de qualquer outro modo. O dano se efetivou no momento da instituição da limitação. O estudo deve tornar indene o proprietário, ou seja, reparar o dano, buscando aproximar-se o quanto possível do *status quo ante*.

Desapropriação indireta passa a ser, então, toda intervenção do estado na propriedade que venha a impossibilitar o uso e gozo desse bem, retirando-lhe o conteúdo econômico.

Esta desapropriação indireta pode vir “disfarçada” na forma de uma limitação, uma servidão, etc... não importa qual dos nomes afigure no ato estatal; lhe importa a essência.

É certo que nestes casos, essa desapropriação visa a instituição de melhoria da qualidade de vida da coletividade - preceito esculpido várias vezes na Constituição Federal (art. 3º, 5º, 225º, dentre outros) - a que se obriga, inclusive, a ação do Estado (art. 225, caput).

Entretanto, esta mesma norma constitucional garante ao cidadão o direito à propriedade e da reparação dos danos decorrentes da atividade estatal. Não há conflito jurídico: desapropria-se a área para instituir um benefício coletivo (área de preservação ambiental permanente), indenizando-se o atual proprietário. O que não pode o poder público é fazer com que um particular custeie, isoladamente, a instituição de um benefício coletivo, com o detrimento de seu patrimônio - que lhe é garantido pela ordem constitucional.

---

<sup>81</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Jurisprudência Ambiental Brasileira**. São Paulo: Editora, 1998, p. 92-93.

O renomado autor ambiental Paulo de Bessa Antunes, reconhecendo o direito do proprietário em ser indenizado pelo Estado no caso da instituição de Reserva Florestal Legal, assim pondera:

Concordo, em tese, com a orientação jurisprudencial e doutrinária. Contudo, faz-se necessário lembrar que o momento é de valorização dos bens naturais e que, atualmente, está sendo desenvolvida uma poderosa indústria turística e de pesquisas científicas que, dependendo da forma de conservação a qual uma determinada região está sendo submetida, podem ser praticadas perfeitamente. Muitas vezes, é o próprio estabelecimento de áreas de preservação que irá servir de suporte para a valorização econômica de um bem. É necessário que os tribunais estejam atentos para o fato e que a análise do esvaziamento econômico leve em consideração as novas formas de atividade econômica. Evidentemente que o limite entre a “limitação administrativa” do direito de propriedade e o esvaziamento deste mesmo direito é extremamente tênue e precisa ser examinado em cada caso concreto.<sup>82</sup>

A proposta do insigne estudioso, no contexto amazônico, condena o homem ao subdesenvolvimento e a pobreza, obrigado a viver do extrativismo e do ecoturismo, atividades estas insuficientes para alavancar o crescimento econômico.

É freqüente, por exemplo, os meios midiáticos veicularem imagens de cidades e vilarejos encravados em plena selva amazônica como lugares idílicos, verdadeiros paraísos, onde o homem vive em equilíbrio com a natureza. Na verdade, esses povoados esquecidos são desprovidos das comodidades da vida moderna mais simples, como água encanada e energia elétrica, com sua população sofrendo com doenças e parasitoses que o urbanóide não consegue atinar, que reduz a qualidade e a expectativa de vida.

A extração dos frutos da terra, como a castanha do Pará, o Açaí ou o pau rosa, este último utilizado para produzir a essência do perfume Francês *Chanel*, entre outros, apontado como modelo de exploração ideal, porque não agride a natureza, é mais uma forma de exploração do homem que é obrigado a vender os seus produtos a preços irrisórios aos intermediários, não gerando renda ou melhorando as condições de vida dessas pessoas.

Pergunte a qualquer habitante destas remotas regiões se a sua vida é a ideal ou se a atividade extrativa, a única possível, permite o desenvolvimento das regiões onde é praticada ou, ainda, se gera algum tipo de riqueza ou benefício para as populações?

---

<sup>82</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit. p. 407.

Na verdade, essas populações vivem a margem da sociedade, como excluídos, distantes dos bens de consumos e das tecnologias que poderiam facilitar e prolongar suas vidas.

Claro que a mata amazônica, a mata atlântica, o cerrado, e outras formações naturais, devem ser preservados para o bem da humanidade.

Mas como fazê-lo sem sacrificar e condenar ao atraso populações inteiras? Talvez, a única forma de compatibilizar a exploração sustentável e optar por fontes renováveis de energia é conter o crescimento populacional.

#### **4.5. Entendimento Atual Dominante no STJ sobre a Indenizabilidade da Reserva Florestal Legal**

Recentemente, durante a realização do 1º Encontro Nacional dos Juízes da Fazenda Pública e Federais com Competência Ambiental, realizado no STJ e promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em março de 2011, o ministro Herman Benjamin do STJ, em palestra inicial do evento, ressaltou que a jurisprudência é uma construção coletiva não só do STJ, mas de todo o Judiciário, e que em matéria ambiental o entendimento do STJ tem se alterado.

Entre as principais inovações jurisprudenciais, o Ministro destacou que o STJ já pacificou o entendimento de que a Reserva Florestal Legal é obrigatória e acompanha a propriedade (*propter rem*) e também que é dominante do entendimento de ser incabível a indenização por desapropriação de Área de Preservação Permanente, porque não podem sofrer exploração econômica, mas, no caso da reserva legal, a indenização é possível, mas não pode levar em consideração o valor da terra nua, já que preexistem restrições.

Aliás, a posição do Egrégio Superior Tribunal de Justiça está perfeitamente alinhada com a melhor doutrina, conforme explica Welinton Militão dos Santos:

A cobertura vegetal (florística) do imóvel, mormente quando vem mostrar-se possível a sua exploração econômica na região onde está situada, bem ainda levando em conta os custos advindos da sua exploração/extração, transporte, cubagem e comercialização, considerando outros fatores, como, v.g., as matas de preservação permanente e de reservas legal e natural, deve ser indenizada, consoante jurisprudência consagrada pelos tribunais do País, (...).<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> SANTOS, Welinton Militão dos Santos. **Desapropriação, Reforma Agrária e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, Belo Horizonte, 2001, p. 370

Para melhor compreensão da matéria e sua contextualização segundo o entendimento hoje dominante no E. Superior Tribunal de Justiça, importante transcrever a ementa de decisão em que o Ministro Herman Benjamin foi relator, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. COBERTURA FLORÍSTICA. CÁLCULO EM SEPARADO. OMISSÃO.

1. A indenização da cobertura florística depende da efetiva comprovação de que o proprietário esteja, no momento da edição do ato constritor, explorando econômica e lícitamente os recursos vegetais, nos termos e limites de autorização expedida de maneira regular pelo órgão ambiental competente. Precedentes do STJ.

2. Na análise do potencial econômico madeireiro, além das dificuldades de acesso e dos custos de transporte, devem-se levar em consideração as restrições legais e administrativas à utilização da propriedade, excluindo-se da base de cálculo as Áreas de Preservação Permanente (arts. 2º e 3º do Código Florestal), as de Reserva Legal não averbadas ou sem Plano de Manejo aprovado pelo órgão ambiental competente, bem como as que, por suas características naturais ou por obediência a estatuto jurídico próprio, não podem ser exploradas por conta da vedação de supressão para fins comerciais, de que são exemplos as árvores imunes a corte (art. 14, alínea "b", do Código Florestal) e a vegetação da Mata Atlântica, primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, na moldura da Lei 11.428/2006, dentre outros casos.

3. O valor comercial, como aptidão madeireira, da cobertura florística depende diretamente da sua explorabilidade, que é um conceito a um só tempo jurídico (= condição legal de corte) e técnico (= condição material de acesso, transporte e mercado).

4. As áreas de inclinação média (entre 25 e 45 graus), previstas no art. 10 do Código Florestal, seguem o regime da Reserva Legal, isto é, são parcialmente indenizáveis, desde que contem com Plano de Manejo regularmente aprovado e anterior ao ato de constrição editado do Poder Público.

5. Na falta de autorização ou licença ambiental e de Plano de Manejo, a exploração de florestas, quando juridicamente possível, não é um direito ou interesse indenizável; ao contrário, se ocorrer, caracteriza ilícito ambiental (Lei 9.605/98) sujeito a sanções administrativas e penais, sem prejuízo do dever de reparar o dano causado, de forma objetiva, nos termos da Lei 6.938/81.

6. Configura-se a violação do art. 535, II, do CPC, se o Tribunal Regional, apesar da regular oposição dos Embargos Declaratórios, não se manifestou sobre a licitude da exploração da cobertura vegetal, argumento essencial para a pretensão do INCRA e necessário para o correto deslinde da demanda.

7. Recurso Especial provido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.<sup>84</sup>

No mesmo sentido, ratificando entendimento do STJ de que a interdição econômica da reserva legal é indenizável, é a seguinte decisão, da qual também participou do julgamento do Ministro Herman Benjamin:

<sup>84</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STJ – Processo: REsp 789481 / MT - RECURSO ESPECIAL 2005/0173583-6; Relator(a) ; Ministro HERMAN BENJAMIN; Órgão Julgador ; T2 - SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento: 27/11/2007; Data da Publicação/Fonte: DJe 15/05/2009; REPDJe 25/08/2009.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. RESERVA LEGAL. COBERTURA VEGETAL. INDENIZAÇÃO. PLANO DE MANEJO. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. PERCENTUAL DOS JUROS COMPENSATÓRIOS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.577/97 E REEDIÇÕES. JUROS MORATÓRIOS. TERMO A QUO. ART 15-B DO DECRETO-LEI N. 3.365/41. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.997-37/2000.

1. Afasta-se a alegada ofensa ao art. 535, II, do CPC quando as questões suscitadas ao longo da controvérsia foram, de forma motivada, apreciadas na apelação e nos subseqüentes embargos declaratórios.

2. A área de reserva legal de que trata o § 2º do art. 16 do Código Florestal é restrição imposta à área suscetível de exploração, de modo que não se inclui na área de preservação permanente. Não se permite o corte raso da cobertura florística nela existente. Assim, essa área pode ser indenizável, embora em valor inferior ao da área de utilização irrestrita, desde que exista plano de manejo devidamente confirmado pela autoridade competente.

3. É irrelevante o fato de o imóvel ser ou não produtivo para a fixação dos juros compensatórios na desapropriação.

4. Entre a data da imissão na posse de imóvel desapropriado ocorrida após a vigência da Medida Provisória n. 1.577/97 e a liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 2.332/DF, os juros compensatórios incidem no percentual de 6% (seis por cento) ao ano.

5. Os juros moratórios serão devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da CF. Entendimento que se aplica às desapropriações em curso no momento em que editada a MP n.º 1.577/97 (EREsp n. 615.018/RS, relator Ministro Castro Meira, DJ de 6.6.2005).

6. A sucumbência nas ações expropriatórias – matéria de ordem processual – rege-se pela lei vigente à data da sentença.

7. As disposições da MP n.1.997-37/2000, que alterou a redação do art. 27, § 1º, do Decreto-Lei n. 3.365/41, disciplinando a forma de fixação dos honorários advocatícios em desapropriação e estabelecendo os percentuais de 0,5% e 5% (meio por cento e cinco por cento) como limites para sua fixação, se aplicam às sentenças prolatadas após a sua vigência.

8. Recurso especial parcialmente provido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.<sup>85</sup>

Certo é que a moderna Jurisprudência do Eg. STJ autoriza a indenização da cobertura florística da área de Reserva Floresta Legal e benfeitorias realizadas, mas não a indenização da terra nua, afastando a tese de que a instituição obrigatória da Reserva Legal gera uma forma de desapropriação indireta.

<sup>85</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STJ – Processo REsp 867085 / PR; RECURSO ESPECIAL 2006/0105951-6 ; Relator(a): Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123): Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento: 23/10/2007; Data da Publicação/Fonte: DJ 27/11/2007 p. 293.



Como ressaltado anteriormente, a indenizabilidade do dano gerado pela limitação administrativa dependerá da demonstração da ocorrência do esvaziamento econômico da área abrangida pela área protegida.

Por sua vez, a mais alta Corte do País, também tratou do tema reconhecendo o direito de indenização em caso de intervenção estatal na propriedade privada, em razão de desapropriação de área incluída em unidade de conservação, como revela decisão recente da Corte, verbis:

EMENTA: 1. Reserva Florestal Serra do Mar: indenização. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à reserva florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa propriedade. Precedentes. 2. Indenização: redução do quantum: inviabilidade, no recurso extraordinário: Súmula 279. É inviável modificar o quantum indenizatório fixado pelo Tribunal a quo com base nos laudos periciais apresentados pelas partes, que demandaria o reexame de fatos e provas, ao que não se presta o recurso extraordinário (Súmula 279). 3. Juros compensatórios e moratórios: recurso extraordinário: inadmissibilidade: questão decidida pelo acórdão recorrido com base em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, fundada em legislação infraconstitucional: incidência da Súmula 636.<sup>86</sup>

Todavia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça diferencia as limitações administrativas da desapropriação indireta, não reconhecendo direito à indenização no primeiro caso, como exemplificam as decisões adiante transcritas suas ementas dos casos que aportaram do Tribunal:

CONSTITUCIONAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. I. - INOCORRENCIA DE DESAPROPRIAÇÃO, MAS DE SIMPLES LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA, QUE NÃO SE EQUIPARA AO APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. PRECEDENTE DO STF: RE 102.847-PR, "DJ" 18.04.86. II. - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.<sup>87</sup>

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. ÁREA NON AEDIFICANDI. JUROS MORATORIOS (DIES A QUO). JUROS COMPENSATORIOS. I. NÃO É INDENIZAVEL A ÁREA NON AEDIFICANDI, SITUADA EM ZONA RURAL, VISTO QUE MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA NÃO SIGNIFICA PERDA DA PROPRIEDADE. II. A FIXAÇÃO DOS JUROS COMPENSATORIOS EM DUAS ETAPAS NÃO AFRONTA O ART-153-PAR-22, NEM DIVERGE DA JURISPRUDÊNCIA APONTADA. III. OS JUROS MORATORIOS, NA DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA, INCIDEM A PARTIR DA CITAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STF - RE 471110 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 14/11/2006, DJ 07-12-2006 PP-00048 EMENT VOL-02259-05 PP-00842 RT v. 96, n. 860, 2007, p. 176-179.

<sup>87</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STF - AI 129993 AgR, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Segunda Turma, julgado em 05/10/1993, DJ 04-02-1994 PP-00912 EMENT VOL-01731-03 PP-00446.

<sup>88</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STF - RE 104031, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 29/03/1985, DJ 03-05-1985 PP-06334 EMENT VOL-01376-02 PP-00425.

DESAPOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. PRAZO PARA A DESAPROPRIAÇÃO DIRETA AINDA NÃO ESGOTADO. RESULTANDO DO ACÓRDÃO IMPUGNADO QUE A ÁREA CONTINUA COM AS RESTRIÇÕES JÁ EXISTENTES EM FACE DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE PROTEGEM AS FLORESTAS, A CAÇA E A PESCA, TENDO-SE QUE, QUANDO MUITO, HAVERIA APENAS LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE NÃO PODERIA COMPREENDER-SE COMO DETERMINANDO UMA INDENIZAÇÃO AMPLA, IMPORTANDO EM DESAPOSSAMENTO ADMINISTRATIVO, E DE MANTER-SE O ACÓRDÃO QUE NÃO RECONHECEU TAL APOSSAMENTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE QUE NÃO SE CONHECE.<sup>89</sup>

Assim sendo, não obstante decisões proferidas pelo E. STJ que dão guarida a tese sustenta no presente trabalho, é necessário reconhecer que a mais recente jurisprudência do STF e do STJ não autoriza a indenização decorrente de limitação administração, como são classificadas a reserva florestal legal, e não vislumbram a ocorrência de desapropriação indireta na exigência de reserva legal em propriedades privadas.

---

<sup>89</sup> BRASIL: Poder Judiciário – STF - RE 102847, Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO, Segunda Turma, julgado em 12/03/1985, DJ 18-04-1986 PP-05992 EMENT VOL-01415-02 PP-00376.

## **CAPÍTULO III**

### **1. Metodologia**

Para viabilizar esta pesquisa, a Metodologia adotada focou exclusivamente a Pesquisa Bibliográfica, procurando o cotejo e confrontação entre as fontes discordantes que tratam do direito a indenização decorrente de uma interdição ao uso da propriedade privada.

#### **1.1. Tipo de Pesquisa (Método)**

A pesquisa desenvolvida é tipicamente Pesquisa Bibliográfica, envolvendo a consulta a livros, publicações especializadas, informações e matérias extraídas da rede internacional de computadores (internet).

#### **1.2. Universo da Pesquisa**

O universo da pesquisa compreende livros, periódicos, publicações especializadas, recursos bibliográficos que compõem o acervo de bibliotecas particulares e públicas e, ainda, de informações e materiais obtidos na rede internacional de computadores (internet).

#### **1.3. Instrumentos (Material)**

Para desenvolver satisfatoriamente esta pesquisa, foram utilizados livros, periódicos e publicações especializadas, elementos integrantes de acervo de bibliotecas particulares e públicas, bem como acesso à rede internacional de computadores (internet).

## CAPÍTULO IV

### Considerações finais

A reserva florestal legal configura-se como uma forma de limitação administrativa de uso que incide sobre o direito de propriedade, norteadas pelo princípio da função sócio-ambiental da propriedade. Todavia, apesar de sua decantada natureza limitativa, não raramente a sua instituição e implantação implica em inegável interdição do uso da propriedade caracterizando verdadeira desapropriação indireta.

A situação da região Amazônica é emblemática. Na Amazônia, essa forma de limitação de uso da propriedade abrange até 80% (oitenta por cento) da área das propriedades rurais, quase sempre, tornando impossível a exploração econômica do imóvel, principalmente para os pequenos e médios proprietários.

Segundo as lições dos melhores doutrinadores, longamente analisadas neste estudo, a limitação administrativa não pode, de forma alguma, suprimir ou restringir drasticamente qualquer dos poderes inerentes ao domínio, hipótese em que consubstanciaria uma verdadeira desapropriação indireta, passível de indenização ao particular.

Não obstante a alegação de vários estudiosos de que a reserva florestal legal não impede a exploração das florestas, viabilizada, p. ex., pelo manejo florestal, a verdade é que sua instituição condicionou o aproveitamento econômico da propriedade à aprovação de uma proposta de exploração sustentável da floresta que permita a conservação de toda floresta e sua permanência.

Na prática, a criação da reserva florestal legal, de forma genérica e indiscriminada, abrangendo toda uma macro-região indistintamente, sem considerar as variadas formas de solo, do relevo, de fauna e flora, acaba por inviabilizar a atividade econômica já que, impedidos de desflorestar à corte raso suas propriedades, os proprietários rurais não podem utilizar o solo com culturas sazonais ou perenes nem desenvolver um projeto de manejo florestal já que as áreas, via de regra, especialmente na região amazônica, ao contrário do que a mídia veicula, são pobres em madeiras economicamente interessante.

A decantada riqueza das florestas nativas na Amazônia, qualidade apontada como razão para sua conservação, é um mito.

Primeiro, é necessário diferenciar a riqueza das florestas segundo a ótica ambiental da outra riqueza que interessa ao homem que vive na floresta. Uma área rica em biodiversidade, com uma grande quantidade de espécie de animais e ocupada por uma vegetação composta por espécies arbustivas e árvores de pequeno porte, pode ser para o homem um obstáculo à sua sobrevivência e bem estar porque a exploração dos recursos naturais de forma sustentável, como sugere o mantra ambientalista, não supre as necessidades humanas. Por outro lado, uma área relativamente pobre em biodiversidade, mas onde predominam árvores de grande porte, pode ser manejada com sucesso pelo homem sem que ocorra degradação a floresta.

A região amazônica não é ocupada em toda sua extensão por uma floresta luxuriante e homogênea, cortada por rios e igarapés, como mostram as imagens veiculadas pelos meios de comunicação, mas é formada por um verdadeiro mosaico de várias modalidades de formação vegetal, dentre os quais podemos citar as matas de terra firme e de várzeas, os campos, o cerrado, as matas de transição, entre outras.

A conservação destes biomas dependerá da capacidade natural de sustentar vida, e, quando ocupadas pelo homem, seu potencial de sustentar a vida humana. Quando isso não é possível, o ser humano transformará o seu meio, convertendo áreas de florestas em áreas para o cultivo de alimentos.

Não é ética e humanamente sustentável impor a conservação ou a preservação de floresta com prejuízo para a qualidade de vida e bem estar da população humana. O objetivo da política ambiental é a preservação da vida humana.

Para evitar o erro de julgamentos precipitados e açados, consumando políticas injustas e desumanas, e adequar a utilização do solo e suas características à atividade econômica, é que a Lei preconiza a necessidade de instituir o Zoneamento Ambiental. Assim, naquelas áreas *“selecionadas pelo Zoneamento Ecológico Econômico para uso alternativo do solo”* o proprietário rural estaria autorizado a promover o corte raso da floresta para uso alternativo do solo, além do limite estabelecido em Lei, viabilizando assim o efetivo aproveitamento econômico da área.

Entretanto, o Zoneamento Ecológico e Ambiental é uma ficção jurídica, já que o Poder Público não se apressa em estabelecê-lo e implementá-lo, apesar de existir numerosos e detalhados estudos para sua consecução.

A fixação em 80% do percentual destinado a reserva legal na Amazônia, atingindo indistintamente todas as propriedades insertas na região abrangida pelo Bioma Amazônico e que possuem florestas, causa embaraços econômicos e entraves ao desenvolvimento regional, lançando boa parte dos proprietários rurais na marginalidade.

Essa situação é angustiante, particularmente na região Amazônica, mas também repercute no restante do país, onde os percentuais da reserva florestal legal são significativamente menores.

O resultado desse ônus ambiental imposto aos proprietários rurais é o desrespeito puro e simples da Lei, em verdadeira DESOBEDIÊNCIA CIVIL. Atualmente, grande parte das propriedades rurais em todo o Brasil não possui a reserva florestal legal e a regularização ambiental dessas áreas implicaria e enormes custos sociais e econômicos.

Não por acaso, o projeto de Lei que altera o Código Florestal, prevê a minimização da reserva florestal legal apenas para efeito de recomposição para propriedade com até 04 (quatro) módulos fiscais.

Contudo, a alteração do Código Florestal, suprimindo a exigência da reserva legal para pequenas propriedades, não solucionará os problemas que aflige grande parte dos produtores rurais que deverão, sem nenhuma forma de compensação do Estado, suportar o custo na regularização do passivo ambiental.

É claro que essa situação caótica e de enfrentamento poderia ser evitada se a Administração Pública e os mandatários políticos se empenhassem na formatação e implantação do zoneamento ecológico-econômico, definindo as áreas de maior interesse e relevância ambientais; as áreas “antropizadas” e com ocupação consolidada; e, eventualmente, autorizando a redução da área destinada à reserva florestal legal, conforme permissivo legal, apenas para efeito de recomposição da área protegida degradada.

Outrossim, a circunstância de o Código Florestal (Lei 4.771/65) definir como bens de interesse comum tanto as florestas existentes no território nacional quanto as demais formas úteis de vegetação que revestem as áreas por elas ocupadas não impede que se reconheça a obrigação de o Poder Público

indenizar o proprietário do solo naquelas hipóteses em que as limitações administrativas, suprimindo ou reduzindo a possibilidade de exploração dos recursos naturais da terra, venham a virtualmente esterilizar, em seu conteúdo essencial, o direito de propriedade.

Por outro lado, a missão do Estado, constitucionalmente previsto no art. 225, § 1º, inc. VII, e § 4º, de proteção ao meio ambiente mediante intervenção estatal na esfera dominial privada, não o isenta, contudo, de ressarcir os prejuízos materiais que, derivando de eventual esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade, afetem a situação jurídica de terceiro.

A obrigação imposta ao Poder Público de conferir efetividade ao direito de grupos sociais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, muito embora de extração constitucional, não pode ser invocada levianamente pela Administração Pública como motivo de exoneração de seu dever de indenizar aqueles que venham a sofrer prejuízos materiais de ordem econômica resultante da instituição de reserva florestal legal.

A proteção outorgada pela Constituição Federal (CF/88, art. 5º, XXII) ao proprietário repercute na forma de uma garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição Federal.

Não importa que os Tribunais interpretem, ora como uma servidão pública de caráter negativo ou, em outros momentos, como desapropriação indireta, a ação do Poder Público que origina o direito de ressarcimento no caso da instituição de reserva florestal legal. O essencial e importante é que os Tribunais reconheçam eventualmente o direito à indenização ao proprietário que sofreu o amesquinamento de seu domínio e perda econômica em função da ação da intervenção Estatal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental: Uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1ª edição, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumem Júris, 6ª edição, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Jurisprudência ambiental brasileira**. São Paulo: Editora, 1998.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Elementos do direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 18ª edição, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 7. ed. Brasília: Unb, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1996.
- CARVALHO, Carlos. **Legislação ambiental brasileira – contribuição para um código nacional do ambiente (Leis, decretos, resoluções, portarias e jurisprudências)**. Volumes I, II e III, 2ª edição, Campinas: Millennium.
- COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 7ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Ediouro, 1996.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado geral da desapropriação**. São Paulo: Editora Forense, 1980.
- DERANI, Cristiana. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, 3ª edição.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1997.
- DUARTE, Francisco Carlos. **Ação de indenização por desapropriação indireta**. Curitiba: Editora Juruá, 2003.
- FERRAZ, Sérgio. **Estudos de Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa apud FRIEDE, Reis. **Curso analítico de direito constitucional e de teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 3ª edição, 2002.
- FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FREITAS, Gustavo de. **900 Textos e documentos de história**. Plátano Editora, vol. I, Lisboa, 1977.
- FRIEDE, Reis. **Curso analítico de direito constitucional e de teoria geral do Estado à Luz das principais divergências doutrinárias e jurisprudenciais**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 3ª edição, 2002.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 4ª edição, 1995.
- GOMES, Orlando. **A crise do direito**. São Paulo: Ed. Max. Limonad, 1955, n. 72.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 9ª Edição, 2001.



- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 22ª edição, São Paulo: Malheiros, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público**. São Paulo: Edit. RT, vol. II.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Tombamento e indenização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17º ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1980.
- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2004, 3ª edição.
- MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Princípios fundamentais do direito ambiental**. Revista de Direito ambiental, ano 1, n. 2, abr./jun. 1996.
- MORAES, Luis Carlos Silva de. **Código florestal comentado**. São Paulo: Editora Atlas, 3ª. ed., 2002.
- MORAES, Orozimbo José de. **Economia ambiental**. 1ª edição. São Paulo: Centauro, 2009.
- MOTTA, Ronaldo Seroa do. **Economia ambiental**. 1ª edição, 4ª e 5ª reimpressão 2009. São Paulo: FGV, 2006.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, 4ª edição.
- MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Dialética, 2002.
- MUSETTI, Rodrigo. **Do critério da autoridade competente na averbação da reserva legal**. RDA (Revista de Direito Ambiental), v. 17, janeiro/março, 2000.
- PEDRO, Antonio. **História geral**. Rio de Janeiro: Editora FTD AS, 1988.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. São Paulo: Editora Forense, 1978, vol. 4.
- PEREIRA, Osni Duarte. **Direito florestal brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Borsoi.
- PRADRO, Regis Luiz. **Crimes contra o ambiente**. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2001.
- SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 1992, p. 708.
- SILVA, José Afonso de. **Curso de direito constitucional positivo**. 12ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico**. 12ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2002.
- S. M-G. Guerra & M. Hinostroza. **Questões ambientais e implicações econômicas: visão introdutória**. Revista de Direito Ambiental, ano 1, n. 2, abril-junho. São Paulo: 1996.
- THOREAU, Henry David. **A Desobediência civil e outros escritos**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

WINDSCHEID, Bernhard. **Diritto delle pandette**. Trad. de Carlo Fadda e Paolo Emilio Bensa. Torino: Unione Tip. Ed. Torinese, 1925-26.

### **REVISTAS E PUBLICAÇÕES**

**Jurisprudência Catarinense**, vols. 75/164-169.

**Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais**, Editora Lex, Volume 85.

**Lex - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, vol. 207.

**Revista de Direito Ambiental**, coordenação Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré. São Paulo: RT, ano 9, 2004, vols. 29 a 36.

**Revista dos Tribunais**, vols. 723/146-56; 522/151; 431/141 e 600/17.